UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS

" REFLEXION Y ANALISIS DE LA LEGISLACION ADUANAL MEXICANA "

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

SILVESTRE PABLO TORRES CARMONA

MEXICO, D. F. 1997

VNIVERSIDAD NACIONAL
AVTONOMA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL
Y FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 21 de enero de 1997.

ING. LEOPOLDO GUTIERREZ SILVA
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P r e s e n t e

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante **SILVESTRE PABLO TORRES CARMONA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"REFLEXION Y ANALISIS DE LA LEGISLACION ADUANAL MEXICANA"**.

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

A t e n t a m e n t e
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

Cd. Universitaria. D. F. Enero 20 de 1997.

LIC. MARIA DE LA LUZ NUÑES CAMACHO
Directora del Seminario de Derecho Fiscal y Finanazas
Publicas. de la Facultad de Derecho de la UNAM.
P R E S E N T E .

Estimada LIC. NUÑES CAMACHO :

El motivo de la presente es para hacer de conocimiento que el compañero **SILVESTRE PABLO TORRES CARMONA** inscrito en el seminario a su digno cargo. ha terminado la elaboración de su trabajo de tesis bajo la dirección del suscrito.

El trabajo de mérito. cuyo titulo es " **REFLECCION Y ANALISIS DE LA LEGISLACION ADUANAL MEXICANA** " y que le hago llegar adjunto a esta. desde el punto de vista del suscrito reune los requisitos indispensables para ser aprobada y, en su caso permitir al sustentante iniciar los tramites para su titulación.

Lo anterior lo digo en razón de que el compañero **TORRES CARMONA** hace un estudio serio sobre el tema propuesto en su tesis abordando los pormenores propios al mismo tema. habiëndolo analizado desde los puntos de vista juridico y de la realidad de la legislacion aduanal y sus reformas. dando explicacion a diversos aspectos de la misma que vienen a enriquecer la tesis y a permitir su fácil comprención.

Por otra parte. es necesario indicar que en las varias horas de asesoria con el sustentante. ëste demostró interes en las cosideraciones hechas por el suscrito. llevando a cabo un analisis serio sobre los pormenores del tema en estudio.

Sin otro particular por el momento. le reitero la seguridad de mi amistad.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

DR. GENARO CASTRO FLORES
abogado

ESTA TESIS FUE ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PUBLICAS DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, SIENDO SU DIRECTOR LA LICENCIADA, MARÍA DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO, HABIENDO SIDO DIRIGIDA LA MISMA POR
DR. GENARO CASTRO FLORES.

AGRADECIMIENTOS

Doy gracias a DIOS por haberme dado la existencia y guiarme por el camino de la sabiduría y la esperanza. Así como por haber permitido llegar a la culminación de una de mis más anheladas metas.

Dedicó este trabajo a la persona que me ha enseñado a conducirme por el camino del conocimiento, que me brindó su apoyo, confianza, aprecio, cariño y respeto. Hoy que concluyo una etapa de mi vida le doy gracias a mi padre. Silvestre Torres Mireles. a quien muy especialmente va dirigido este trabajo.

A mi madre Josefina Carmona, que con entrañable cariño, consiguió edificar un hogar junto a mi padre, con base en los más elevados valores éticos de amor y respeto.

A los dos, quienes a lo largo de mi vida han sabido brindarme apoyo, comprensión y tiempo. Sobre todo me dieron las herramientas para luchar y alcanzar mis objetivos. En este documento quiero hacer patente mi eterno agradecimiento y por lo tanto les pago con la única moneda que tengo: mi cariño y mi respeto eterno .

¡Gracias papá, gracias mamá!

A todos y cada uno de mis hermanos que gracias a sus comentarios incentivaron mi trabajo de manera positiva, motivándome siempre para llegar a concluir mis estudios universitarios.

Gracias también, por haber contribuido al logro de una familia fuerte y unida.

José de Jesús, Tito, Rogelio, Francisco Javier, Juan Carlos y Gabriel muy especialmente. Juntos hemos logrado un objetivo más.

A los Maestros que contribuyeron con su apoyo y consejos para la realización de este trabajo. Es justo darle las gracias al profesor, DR. Genaro Castro Flores, Por su aportación al esquema teórico practico y por haber despertado mis inquietudes sobre el desarrollo del tema. A los maestros LIC. Daniel Honesto Martínez. A la LIC. María de la Luz Nuñes Camacho. LIC. Carlos Yañes Franco. y el LIC. Crispín Maldonado Valencia. Por sus valiosos comentarios.

También agradezco a todos los compañeros que trabajaron desinteresada y afanosamente en la elaboración de este trabajo.

INDICE

CAPITULO I **PÁGINA**

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN ADUANAL MEXICANA

CAPITULO II *PÁGINA*

EL AGENTE ADUANAL

CAPITULO III ***PÁGINA***

LA LEY ADUANERA DE 1982 Y SU REGLAMENTO

CAPITULO IV ***PÁGINA***

NUEVA LEY ADUANERA DE 1996

CAPITULO V ***PÁGINA***

ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY ADUANERA DE 1996

INTRODUCCIÓN

Las necesidades de una nueva legislación aduanal, permiten decir que respecto a la necesidad de una nueva ley aduanera, México demanda un código con sentido moderno, con una nueva estructura más simple, más práctica y más adecuada a las diversas situaciones actuales del país, y por que no decirlo, de un reglamento simple y tangible acorde a los requerimientos del personal que intervienen en este tráfico y por lo tanto pueda ser el instrumento idóneo para entender y aplicar las disposiciones de un ordenamiento sustantivo.

Entonces es de pensarse que la tarea de una inminente modernización debe realizarse ya. Ya que algunas de las más recientes definiciones del actual gobierno fatalmente habían de provocar fallas en las estructuras y lograr un acelerado deterioro de nuestro comercio exterior. Es por ello que nace en mi la inquietud de realizar este trabajo de investigación, utilizando como parte medular la hipótesis siguiente. ¿Es adecuado o no la confección de una ley aduanera teóricamente renovada y acorde a las necesidades y perspectivas existentes en nuestro país en materia de comercio exterior?. Así a través del desarrollo de este trabajo

surgieron las siguientes subhipótesis que a continuación planteo. por ejemplo: a mi juicio es de suma importancia considerar en una nueva ley respecto a que ¿están definidas las reglas de carácter general en la ley aduanera?. O se debe ¿ precisar y definir lo que es recinto fiscal y fiscalizado? y también se debe definir lo que es concesión y autorización?. Otro cuestionamiento es, el de los bienes minerales de exportación que no se encuentra definido el plazo de almacenamiento en ninguna parte de la ley. ¿que se puede hacer? y ¿habrá que poner en orden el enmarañado proceso de despacho postal? así como ¿Aumentar o quitar los plazos para el abandono de las mercancías? también debería existir algún medio para notificar antes de que venza el plazo para el abandono de mercancías? ¿Como precisar en el pago de bienes extraviados en deposito ante la aduana? ¿Como actualizar el comúnmente llamado pedimento consolidado en el despacho de mercancías? ¿Que pasa con la clasificación arancelaria? ¿Se podrá reformar la responsabilidad solidaria? ¿Cuales son las bases gravables que emplea la ley aduanera? ¿Cuales son los alcances de las función del agente aduanal? ¿Son correctas las causales de suspensión a agentes aduanales? y por último ¿Con que recursos administrativos cuenta tanto el que importa como el que exporta?

Un código moderno que se ocupe de regular a las instituciones permanentes de la legislación aduanal, y que incorporé de nuestras necesidades una nueva política fiscal. Determinante, será la tarea de quiénes debieron hecharse a cuestas la responsabilidad de hacerlo.

Consecuentemente, la tarea de transformación del marco jurídico en que el sistema aduanero mexicano debe desenvolverse tendrá que incluir en su primera etapa la elaboración de los siguientes trabajos.

A) una nueva ley que exprese en términos claros, sencillos y muy reducidos. Que la haga fácilmente comprensible tanto por los sectores oficiales como para los particulares, los principios rectores de la materia aduanal mas o menos inmutables. esta ley expedirá y modificará al poder legislativo.

B) Un nuevo reglamento que contenga normas administrativas subordinadas a las de la ley y que desarrolle los principios de esta, que consigne los procedimientos para la ejecución de tales principios, que opere en el campo donde se producen la mayoría de los cambios de la realidad que regula y que en consecuencia sea capaz de seguir eficazmente las mutaciones del comercio exterior, de nuestra economía y de nuestro desarrollo social, para hacer que las aduanas cumplan realmente con su misión.

Este reglamento lo expedirá y modificará con mayor flexibilidad, unilateralmente la más alta autoridad administrativa del país, el Presidente de la República, en virtud de las facultades expresas que le confiere el articulo 89 fracción I de la constitución política de los estados unidos mexicanos.

Debemos pensar en un nuevo ordenamiento que incorpore las instituciones modernas, que deseche lo inútil y presente la normatividad con mas sencillez y brevedad pues no debe pasar desapercibido que el vertiginoso desarrollo del comercio internacional podrá, a corto plazo, volver inadecuado el ordenamiento que se cree, por que de persistir en la idea de codificar, a la vuelta de unos cuantos años, esa codificación quedaría de nuevo obsoleta.

Debe pensarse en un mecanismo que en lo futuro evite los problemas de una adecuación rápida. debe elegirse un sistema de legislación integrado por un ordenamiento principal, otro subordinado y otro con las disposiciones de menor importancia, así la normatividad quedará dividida en tres sectores . Una ley con los principios fundamentales de la materia buscando solo una mayor claridad conceptual Un nuevo reglamento relativo al desarrollo minucioso de tales principios y una serie de instructivos dirigidos a los órganos de aplicación concreta de la ley y su reglamento, de uso

interno para la administración. Deberán contener las normas de carácter jurídico que no inciden en la esfera jurídica de los particulares y que solo interesan a quiénes prestan servicios en esta área aduanera.

En el capitulo primero trato los siguientes temas empezando por la ordenanza general marítima y fronteriza del 31 de enero de 1856. Continuo con las de 1885, 1887, y 1891. Así como la ley de agentes aduanales de 1927, hasta llegar al código aduanero de 1951.

Con respecto al segundo capitulo, menciono al agente aduanal así como doy el concepto de aduana. Los requisitos para ser agente aduanal, su facultad discrecional. la cancelación de la patente aduanal, los principios comunes, y especiales a todos los tráficos y el almacenamiento abandono y perdida de mercancías.

En el capitulo tercero trato el tema de la ley aduanera de 1982, su composición formal, la valorización de las mercancías, la importación temporal de mercancías para transformación, elaboración o reparación, la importación para la reposición de existencias y los desarrollos portuarios.

En el capitulo cuarto, con la ley aduanera de 1996, sus reformas y modificaciones, las disposiciones generales, así como el control de la aduana en el despacho, las contribuciones no arancelarias al comercio exterior, los

regímenes aduaneros franja y región fronteriza, los agentes aduanales sus infracciones o sanciones, y por último. En el capítulo quinto, realizo un análisis de la ley aduanera de 1996, sus antecedentes, sus disposiciones generales, el depósito ante la aduana, el despacho de las mercancías, la forma y la determinación del pago, el tránsito de las mercancías, los agentes y apoderados aduanales, las infracciones y sanciones y los recursos administrativos. y finalmente.

En las conclusiones contesto la hipótesis, y subhipótesis planteadas en esta investigación académica.

CAPITULO I

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN ADUANAL MEXICANA

SUMARIO

I. ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 31 DE ENERO DE 1856 AL PERIODO DEL 24 DE ENERO DE 1885.- 2. ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 24 DE ENERO DE 1885 AL 1 DE MARZO DE 1887.- 3. ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 1 DE MARZO DE 1887 AL 12 DE JUNIO DE 1891.- 4. ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 12 DE JUNIO DE 1891 AL 30 DE AGOSTO DE 1935.- 5. LEY DE AGENTES ADUANALES Y SU REGLAMENTO.- 6. LEY ADUANAL QUE COMPRENDE EL PERIODO DEL 30 DE AGOSTO DE 1935 Y SU REGLAMENTO AL AÑO DE 1951.- 7. EL CÓDIGO ADUANERO DE 1951.

ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 31 DE ENERO DE 1856 AL PERIODO DEL 24 DE ENERO DE 1885.

El 31 de enero de 1856, se expidió la Ordenanza General de aduanas, que resolvió en ese momento las infinitas dudas y divergencias del comercio exterior; mismos que se distinguieron por un espíritu de liderato mercantil; trabajando en este asunto desde años antes, en la llamada junta de aranceles, varias personas para formar una nueva nomenclatura.

Para proceder con el debido acierto en tan grave materia, la junta pidió tanto a los comerciantes de algunos puertos, como a los de la capital y a la junta de industria, todos los datos e informes necesarios respecto de las cuotas con que deberían gravarse a los diversos artículos de comercio; y con vista de estos antecedentes y con la prudencia con que es necesario conciliar intereses opuestos, comenzó a formar la tarifa de IMPORTACIÓN, que constituyó una parte de la ordenanza; se agregó una innovación con el objeto de reasumir los diversos y pequeños derechos que se cobraban, con el nombre de derecho de avería, derecho de muelle y otros en uno solo, estableciendo el modo de liquidarse de una nueva manera

franca clara y precisa. Se determino que el derecho llamado de mejoras materiales, se dedicase al pago de réditos de capitales, que se levantasen para la construcción de caminos de terracería en la república:" En vano fue limitar la emigración, la colonización y la circulación de productos del país, mientras el fenómeno dio por resultado que se abrieran grandes arterias de la nación para que circularan libre y regularmente los productos de las fértiles tierras y de sus ricas y abundantes minas"[1]

La disposición del 31 de enero de 1856, señalo como puertos para el comercio extranjero en el golfo de México: Campeche, Tabasco, Veracruz, Tampico, Matamoros, e Isla del Carmen.

En el océano pacifico: se designo el puerto de Acapulco, san Blas, Manzanillo, Mazatlán, y Guaymas.

ADUANAS FRONTERIZAS: Matamoros, Camargo, Mier, Piedras Negras, Monterrey, Presidio del norte, Paso del Norte y Zapatuda.

"Para el comercio de cabotaje en el golfo de México: se designaron los puertos Coatzacoalcos, Alvarado, Tecolutla, Túxpan, Santecompan.

---

[1].- Memoria de Hacienda Presentada al Sr. Presidente de la Republica por el C. Manuel Payno. Comprende el periodo de Diciembre de 1855 a Mayo de 1856. México. Imprenta Ignacio Cumplido.

En el Pacífico: Zihutanejo, Rincón de la escondida, Cabo san Lucas, La paz, Nava chiste, y Altata.

En la propia fecha, el 31 de enero de 1856, se habilitaron para el comercio exterior los puertos de Coatzacoalcos y la ventosa, ambos en el territorio de Tehuantepec, a reserva de determinar lo conveniente, cuando se estableciere la comunicación interoceánica por el istmo.

Además, esta ordenanza dispuso, que los derechos que pagarían los barcos por arribar a los puertos, serian el de toneladas, el de pilotaje al anclaje y los de faro. se especificaron cuotas para los

llamados puertos de altura, indicándose que en los puertos de cabotaje se pagarían solo la mitad de estás cuotas.

con respecto, al artículo 4o. de esta ordenanza, habló de la exención de los derechos aduaneros para determinados productos extranjeros; en El articulo 5o, señaló que las mercancías exentas de derechos aduaneros, se deberían no obstante, de pagar derechos municipales, a razón de un real por cada bulto al momento de su introducción a los puertos, y otro tanto al final de su destino en los pueblos y ciudades del interior del país; este derecho debía ser recaudado por las oficinas del gobierno, aplicándose a los municipalidades de los puertos, las que lo distribuirían en los términos a que se designara dicha reanudación.

Al parecer, con esta medida y de acuerdo con lo dispuesto por el primero de los artículos transitorios de esta ley, se abrogó el derecho de consumo a los efectos extranjeros, que hasta esa fecha se vino haciendo efectivo.

En el artículo 6o. de esta ordenanza, se habla de la prohibición para importar determinados productos del exterior; y Se permitió que algunos de estos productos fueran introducidos a las poblaciones en áreas marítimas y fronterizas; esto constituye un real antecedente legal de los perímetros y puertos libres.

A continuación, el artículo 7o, "contuvo la tarifa de importación, y en ella, por la división de mercancías y su riguroso orden alfabético; se clasificaron los productos en tres columnas, en donde se especificaban peso, medida y su numero de clasificación."[2]

Dentro de los productos no mencionados en una tarifa, se menciona que todas las mercancías no comprendidas ni especificados en dicha tarifa; y que no estuvieren expresamente prohibidos, pagarían un 25% sobre su precio, en el día en que fueran despachados, y para la aplicación de estos precios intervendría precisamente el administrador de la aduana; sin cuyo

---

[2].- Ibid. Pag. 133.

visto bueno no se tendría por válido ninguna mercancía proveniente del exterior.

Se indicó también sobre los artículos que deberían pagar un tanto por ciento sobre su valor en la factura; esto es en relación a cuanto a la aduana le parecieran excesivamente bajos los precios especificados en la facturas, se proceder al aforo de tres peritos nombrados por la aduana, el primero nombrado por la aduana, otro por el interesado o consignatario y un tercero que la aduana nombraría en caso de discordia. Si en el aforo que se hiciere el precio del producto excediera cuando menos en un diez por ciento de la factura original, se pagaría además una multa de entre cinco por ciento sobre el mismo; multa fijada por los peritos aduanales.

Las medidas de longitud, y de peso, a que se refería la tarifa; en la cual se había de sujetar la regulación de los adeudos, fueron los establecidos y usados en la república mexicana; por lo tanto, La medida de longitud fue la vara, compuesta de tres pies, cada pie de doce pulgadas y cada pulgada de doce líneas; la medida de peso fue el quintal de cuatro arrobas, cada arroba de veinticinco libras, cada libra de diez y seis onzas, cada onza de diez y seis adarmes y cada adarme de treinta y seis granos.

Las monedas designadas para el pago de los derechos fueron: el peso fuerte de a ocho reales de plata y los céntimos de peso. Con el fin de

facilitar la vida en las zonas fronterizas del norte, Estado de Chiapas, Tampico, Yucatán, Acapulco y la paz en baja California, se autorizo la importación de víveres con cuotas notoriamente mas bajas e inclusive, en algunos casos, libres de todo derecho. Estas medidas complementan el antecedente legal de los puertos y perímetros libres, a los que ya antes nos referimos.

Los derechos de importación deberían pagarse en dos plazos: la mitad a los cuarenta días y la otra mitad a los ochenta días, contados a partir del día siguiente en que concluyera la descarga del buque; la primera mitad debería satisfacerse en los puertos de descarga y la otra en la capital de la república. las mercancías que fueran introducidas por las fronteras, disfrutarían de un plazo de cuarenta días para el pago de los derechos. y si los importadores deseaban disponer de inmediato de las mercancías, podían garantizar el interés con una fianza, y retirar en el acto dichas mercancías; en caso contrario, éstos se depositarían en los almacenes de la aduana.

"Además de los derechos de importación, esta ordenanza estableció para los productos extranjeros, los siguientes derechos: municipal, de mejoras materiales, y de internación."[3]

El derecho municipal consistió en el pago de una cuota de un real por cada bulto de ocho arrobas de peso. Este gravamen lo recaudarían las aduanas marítimas, teniendo una cuenta separada y destinándolo a las municipalidades de los puertos en la forma en que se designara por un decreto expedido por la autoridad federal.

El derecho de mejoras materiales consistía en el equivalente a la quinta parte de la cuota total a que ascendieran los derechos de importación una ves que las facturas fueran liquidas con arreglo a las cuotas de la tarifa; y el producto de este derecho se debería invertir precisamente en el pago de los réditos de los capitales que dentro o fuera de la república se utilizaran para la construcción de caminos, en los términos y con las formalidades que determinara el gobierno.

En el derecho de internación, se tendría un monto equivalente a la décima parte de la cuota total, a que ascendieran los derechos de importación liquidados en que fueran las facturas con arreglo a las cuotas

---

[3] .- Ibid. pag. 134.

de la tarifa. Este derecho debería pagarse a la salida de los efectos de los puertos y aduanas fronterizas, para las poblaciones del interior.

Un tratamiento claro que se dio en esta ordenanza fue a los equipajes de los pasajeros, y al vestuario y equipo de artistas extranjeros; también se facultó al gobierno a dictar medidas de franquicias y exenciones en favor de los colonos inmigrantes.

En el capitulo concerniente al procedimiento que debería seguirse para la descarga de los buques marítimos, se autorizó a que estos pudieran traer carga para dos o tres puertos mexicanos, a condición que ésta carga viniera documentada por separado.

"El articulo 23o. de esta ordenanza se conceptúo ya de manera clara en que casos se cometía la infracción de contrabando. son casos de contrabando:"[4]

Primero. la introducción clandestina de mercancías por las costas, puertos, riveras de los ríos, o algún punto que no este habilitado para el comercio extranjero, excepto en los casos especificados en los anteriores artículos

---

[4] .- Guia de Hacienda. de la Republica Mexicana . Mexico 1856. Imprenta del Supremo Govierno de los Estados Unidos Mexicanos. Pag. 124.

Segundo. la introducción de mercancías por los puertos o fronteras sin los documentos requeridos en esta ordenanza, y en horas inhábiles, para que no sea del conocimiento de los empleados de la aduana y el pago de los derechos.

Tercero. La descarga, transborde o transporte de mercancías en los puertos y en las fronteras, sin el previo conocimiento de los empleados de las aduanas, y sin las formalidades previstas en los anteriores artículos.

Cuarto. La internación de mercancías, sin un documento que acredite haber sido importados legalmente y pagados todos los derechos designados en la tarifa.

Quinto. La explotación clandestina de dinero, metales y productos del país, que estén expresamente prohibidos en la ley o que deban pagar derechos.

Sexto. La importación y circulación de moneda falsa de cualquier otro país.

séptimo. La disminución en el peso o medida de las mercancías, y que por esto, resultare que se cobraran menos derechos de los que debía producir la manifestación legal y exacta.

La transcripción de este precepto, me parece muy interesante por que fue la primera vez, que ya en forma sistemática se procuro tipificar el contrabando.

El articulo 29, se refirió a los juicios que deberían formularse cuando se descubriese una infracción de contrabando o fraude. y el articulo 30, se refirió a las participaciones a que tuvieron derecho los empleados de aduanas en todo contrabando o fraude descubierto.

ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 24 ENERO DE 1885 AL 1 DE MARZO DE 1887.

En esta ordenanza, se estableció como puertos y aduanas fronterizas habilitados para el comercio exterior; en el golfo de México: Matamoros, (marítima y fronteriza); Tampico, Túxpan, Veracruz, Coatzacoalcos, Isla del Carmen, Campeche, Progreso. en el océano pacífico: Soconusco (marítima y fronteriza), Tonalá, Salina cruz, Puerto ángel, Acapulco, Manzanillo, San Blas, Mazatlán, Guaymas, La paz, Cabo san Lucas, bahía de la Magdalena. en las Aduanas fronterizas del norte: Tijuana, nogales, Sasabe, Palominas, Asunción, Paso del norte, Piedras negras, Laredo de Tamaulipas, Guerrero, y Camargo. en Aduanas fronterizas del sur. Zapatula. con respecto a la navegación por toda la costa sin llegar a un puerto en especial a esto se le llama cabotaje; en el golfo de México: Soto la marina, dependiente de la aduana de Tampico, Tecolutla, Alvarado, Tlacotálpan, Santecomapan, dependientes de la aduana de Veracruz. Tonalá dependiente de la aduana de Coatzacoalcos; Tenosique, dependiente de la aduana de frontera; la aguada; y villa palizada; dependiente de la aduana de Isla de Cozumel; Champotón, dependiente de

la aduana de campeche; Celestún, Isla mujeres, e isla del Carmen dependientes de la aduana de progreso.

El Cabotaje, en el océano pacifico: Tecoanapa y Zihuatanejo; dependientes de la aduana de Acapulco; Chámela dependiente de la aduana de Manzanillo; María madre, dependiente de la aduana de san Blas; Topolobampo, Periquete, Teacapán, dependientes de la aduana de Mazatlán; Agiabampo dependiente de la aduana de Guaymas; Mulejé y san José del cabo, dependientes de la aduana de la paz e Isla de Guadalupe.

Además como secciones de vigilancia en la frontera del norte, se establecieron las bacas, y pacuache, dependientes de la aduana de piedras negras; Reynosa dependientes de la aduana de matamoros.

1885, se distinguió por reformas y renovados propósitos en el sistema y la organización aduanal; así tenemos que el 21 de marzo de ese mismo año se estableció en la frontera norte; el cuerpo de gendarmería fiscal, que residía en nuevo león. formado por los escuadrones de colonias militares de Coahuila, Chihuahua, Sonora y Durango.

"En las jefaturas de hacienda de chihuahua, Coahuila y Durango, la represión del contrabando, en seguida se dejo sentir en beneficio del país y el comercio bien intencionado, con la creación de la gendarmería fiscal."[5]

El objeto principal de aquel cuerpo fue perseguir el contrabando que se hiciere en la internación y circulación de mercancías extranjeras.

---

5 .- Manuel Paino. Op. Cit. Pag. 197.

ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 1 DE MARZO DE 1887 AL 12 DE JUNIO DE 1891.

El 1 de marzo de 1887, se expidió la nueva Ordenanza general de Aduanas Marítimas y fronterizas; con esta nueva ley se pretendió corregir las deficiencias del arancel anterior; fueron en total diez y siete capítulos, contenidos en 450 artículos, indudablemente que esta ordenanza fue la ley más larga de las expedidas hasta esa fecha, y seguramente la más completa de todas.

Dentro del primer capitulo quedaron contenidas las prevenciones generales y en ellas se precisó en primer término en qué momento se tenia por consumada la operación aduanera; diciendo al efecto que desde en el momento en que entraren a aguas territoriales o al territorio de la nación mexicana, las mercancías su importación, exportación, reexportación, y trámite así como el pago de derechos y aplicación de penas, se regirían por los preceptos de la ordenanza, por los reglamentos aduanales y por las estipulaciones contenidas en los tratados vigentes en esa época sobre comercio y navegación; se dispuso igualmente que quedaban sujetos a estas prescripciones legales, no solo las mercancías si no los encargados de

custodiarlos o conducirlos y los consignatarios, capitanes, sobrecargos y tripulantes, así como los buques, carros y cualquiera otro vehículo e instrumento de conducción que fuera empleado para el transporte.

"En esta ordenanza se estableció una política abierta en materia de importación; al efecto se dijo en el articulo 3, que en la república no habría prohibiciones para importar efectos extranjeros, cualquiera de los que se tratase, que solo la importación de los artículos de guerra podría ser prohibida temporalmente por el ejecutivo de la unión y reglamentada por la secretaria de guerra a su internación."[6]

Las mercancías importadas podrán destinarse a su consumo en el país o podrían destinarse para su simple trámite por el territorio nacional, para su depósito o para su reexportación. también se autorizó a los conductores de mercancías para que pudieran realizar el transbordo en aguas territoriales de la república.

Se dispuso que cuando alguna nación se encontrare en guerra con la nación mexicana, se suspenderían con respecto a ella; las franquicias señaladas en esta ordenanza y que tal situación se regiría por disposiciones

---

[6].- Memoria de la Secretaria de Hacienda Correspondiente al año fiscal 1887 a 1888. Presentada por el congreso de la Union por el Secretario de Hacienda y Credito Publico. Imprenta del Govieno Federal. Pag. 214.

especiales dictadas por el ejecutivo que declararan la interdicción, reglamentándose la manera de hacerla efectiva. Que cuando algún lugar del territorio nacional, fuere ocupado por tropas sublevadas, la aduana que ahí operare, se tendría por cerrada para el tráfico legal, y ninguna oficina federal podría autorizar el despacho de mercancías hasta el punto que se hubiere recuperado, ni recibiría los que de ahí provinieran, hasta que dicho lugar quedare de nueva cuenta sometido a la obediencia de los poderes federales; Se facultó a los importadores de efectos destinados a una aduana determinada, para que la operación se llevara a cabo por otra aduana, cuando el lugar de residencia de dicha oficina federal estuviere sustraída al orden constitucional. que los contraventores de estos preceptos serían castigados con las penas señaladas para los contrabandistas, sin perjuicio de que se les aplicaran las demás que correspondieran.

Se dijo en esta ordenanza que las importaciones de mercancías realizadas a bordo de embarcaciones de matrícula extranjera, pagarían las cuotas establecidas en la tarifa allí contenida; o en su defecto, las que se fijaran conforme a las reglas establecidas por esta propia ley, en tanto que las importaciones realizadas a bordo de embarcaciones de matrícula nacional, disfrutarían de la diferencia de los derechos de importación que se causaren.

Se estableció en esta ordenanza por primera vez, una participación del rendimiento de los derechos de importación a los municipios de los puertos o lugares en los que estuvieren establecidas las aduanas; esta medida fue magnífica pues con ello se pretendió evitar que las autoridades locales gravaran la entrada o tránsito de efectos extranjeros en esos lugares.

La anarquía en materia de internación al país, de efectos extranjeros quedo corregida en esta ordenanza, al establecerse que "la secretaria de hacienda sería la única autoridad con facultades legales para trasmitir a las aduanas federales, órdenes de exención de gravámenes de efectos extranjeros"[7] al ejecutivo federal se le otorgaron facultades para:

1o. Declarar exceptuados del pago de derechos, los efectos extranjeros que se importaren y que vinieran directamente destinados para la prestación de un servicio público de la federación.

2o. Realizar también la declaración de exención de derechos, en aquellos casos en que un particular, comisionado por el ejecutivo, efectuara la compra en el extranjero; pero en este caso, los efectos deberían venir designados al mismo ejecutivo o en alguna de las

---

[7].- Ibid. Pag. 205.

secretarias de estado; quedo prohibido contratar con particulares o corporaciones, la importación libre de derechos de mercancías extranjeras, aun cuando fuere para el servicio directo de la federación.

3o. Declarar exceptuados del pago de derechos, al armamento de guerra y municiones destinados a los estados de la federación, siempre que los gobernadores de dicha entidades, solicitaran la exención al ejecutivo federal, de acuerdo con las legislaciones de los estados que representaren.

4o. Autorizar para que en casos excepcionales, y cuando circunstancias extraordinarias lo exigieran, la importación de mercancías se hiciera, por aduana distinta de aquella a que venían consignados.

5o. Fijar por medio de decretos de observancia general, que no se podrán cambiar por el ejecutivo, las cuotas definitivas que deberían pagar los efectos que se importaren y que estuviesen señalados en la tarifa, y que no se impusieran por analogía o semejanza con los efectos cotizados. que estas cuotas serían las que resultaren de las operaciones que deberían practicarse, conforme a las disposiciones de esta ordenanza.

Los buques extranjeros que arribaran a puertos de la república, podían simultáneamente traer carga, pasajeros y correspondencia para uno o más puertos, e inclusive para otros puertos extranjeros, siempre que cumplieran con las disposiciones de esta ley, en cuanto a control,

sellamiento y vigilancia de dichas embarcaciones, en tanto estuvieran atracados en un puerto nacional.

En esta ordenanza, se establecieron las cuotas de derechos de toneladas, de faro, de anclaje, y de practicaje que deberían pagar los buques al arribar a un puerto nacional; los documentos que deberían presentar a su arribo los capitanes de los barcos, siguió exigiéndose en esta ordenanza, cabe aquí decir que sobre esto, hubo una mayor claridad en cuanto a los términos y condiciones en que debería presentarse los documentos en general.

Los empleados de la aduana, harían visitas de fondeo para que los capitanes del barco presentaran los documentos correspondientes.

La elaboración de facturas de los efectos que con destino a nuestro país enviaran los remitentes, se sujetaron también aquí a un procedimiento riguroso, pero claro y objetivo. se establecieron también con precisión, las funciones de los cónsules mexicanos en el extranjero, en relación con el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta ordenanza; inclusive se estableció aquí el arancel de derechos que por certificación de facturas y documentos.

"Para que no hubiere alguna duda con respecto al cobro de los derechos antes mencionados, y para cualquier otra situación, por segunda

vez en la historia de todos los aranceles y ordenanzas se incluyo la tabla de equivalencias del peso mexicano con las principales monedas extranjeras."[8]

Las controversias que se suscitaran para el despacho de las mercancías, estuvieron analizadas y previstas con claridad en este arancel, pues inclusive se hablo de la forma y términos en que deberían intervenir los peritos para aclarar las dudas y conflictos que se presentaran entre la vista y el consignatario en cuanto a la clasificación arancelaria de las mercancías.

Un tratamiento especial recibieron en esta ordenanza los pasajeros que con diversos fines se internaran en nuestro país, se dijo aquí que los pasajeros estarían obligados a presentar sus equipajes al empleado de la aduana que tuviera a su cargo el reconocimiento de ellos; en las que si se traían algunos mercancías por los que se desvían pagar derechos; lo manifestarían así por escrito al empleado dando los pormenores necesarios a fin de que los objetos pudieran ser cotizados. Se considèro el equipaje de los pasajeros y por lo tanto quedarían exentos del pago de derechos: la ropa de uso personal, no siendo excesiva y cuya calificación quedaría a

---

[8] .- Coleccion de Leyes de Hacienda. pag. 175.

juicio de los administradores, según las características de cada pasajero, los objetos que llevaren puestos o de uso personal como reloj, cadena botones, bastón, etc., y una o dos armas de fuego con sus accesorios y hasta cien tiros, si los pasajeros eran profesores o artesanos, podrán internar libres de derechos, los instrumentos o herramientas más esenciales o indispensables para ejercer su profesión u oficio. a los pasajeros adultos se les permitió introducir con franquicia hasta noventa y nueve puros, cuarenta cajetillas de cigarros y medio kilogramo de tabaco de mascar. También se dio un tratamiento especial a la internación del equipaje y equipo de trabajo de los artistas de variedades.

En el caso de que los pasajeros trajeran consigo muebles usados de su propiedad, el administrador de la aduana quedó facultado para hacer una rebaja de los derechos de importación, que guardaran relación con el demérito de los muebles.

Los objetos que los pasajeros trajeran consigo, quedaran exentos del requisito de presentar facturas consulares, cuando estos fueran en pequeña cantidad para regalo o uso particular. quedaron exceptuados de registro y pago de derechos, los equipajes de los ministros extranjeros, acreditados ante el gobierno de la república.

Se conceptúo, también el caso de avería de mercancías, estableciéndose en esta situación; una rebaja en los derechos de importación, rebaja que estaría en proporción a su demérito.

El ajuste y pago de derechos aduanales, se haría de la manera siguiente:

Una vez terminadas las operaciones de descarga y clasificación de las mercancías, las vistas entregarían a los administradores de las aduanas o a las personas por ellos designadas, los tres ejemplares de los pedimentos de despacho, requisitados en la forma prevista por esta ordenanza; el administrador o una persona de su confianza, debería cerciorarse de que los tres ejemplares estuvieran cotizados de la misma manera y no tuvieran alteraciones o modificaciones posteriores a su presentación; entregando dos a la contaduría de la aduana para su ajuste y cobro de derechos, reservándose el tercero para formar un expediente de despachos de las vistas, en unión de las adiciones que ya debería tener para el caso de dudas o diferencias que se encontraren con posterioridad en los demás ejemplares.

Los contadores de la aduana, deberían llevar un libro en el que hicieran constar la entrada y salida de hojas que tuvieran en la contaduría; el número de orden de cada hoja, el del manifiesto relativo del

buque del importador y el nombre del consignatario de las mercancías. tener dicho libro, las aduanas correspondientes para anotar a tiempo, la fecha del cobro y el monto total de los derechos.

Una vez que se hubiesen hecho las anotaciones mencionadas, deberían pasarse dos ejemplares de los pedimentos a la sección de ajustes, para que se hicieran las operaciones aritméticas del ajuste de los derechos, cuidándose nuevamente de vigilar la correcta cotización de los efectos. esta labor de revisión continuaba en una sección especializada, hasta llegar a la liquidación a los cajeros encargados de recibir el pago de los derechos.

En cuanto a la exportación, se declararon libres de derechos todos las mercancías, con excepción de los que en esta ley se gravaren o posteriormente fueran grabados; no obstante, los exportadores estuvieron obligados a formular un pedimento de embarque. También se habla con cierta precisión de las mercancías en tránsito y de la reimportación y exportación de éstas.

En cuanto a los empleados públicos se tipificaron, como delitos el cohecho el peculado. las contravenciones fueron: las omisiones en el cumplimiento de sus deberes, que ocasionarán o pudieran ocasionar pérdidas para el erario en la percepción de los derechos; y fueron consideradas faltas: las omisiones que no implicaran tales pérdidas.

El contrabando se definió, diciéndose que era el delito que se cometía importando o exportando mercancías sujetas al pago de derechos fiscales sin hacer ese pago y sin conocimiento ni intervención de los respectivos empleados públicos, ya fuere por que se obrara clandestinamente, o por que se hiciera uso de violencia.

" Se especifico que todo caso de contrabando; se incurriría en la perdida a favor del fisco de los objetos materia del delito, por vía indemnización por daños y perjuicios."[9]

Los agentes aduanales, que en operaciones aduaneras hubieran estipulado esta ley, tendrían derecho a participar del producto del remate de los productos en una proporción de veinticinco por ciento cada uno; una vez hecha la deducción del importe de los derechos. y un dos por ciento se daba para hospitales.

En síntesis, esta ordenanza debe considerarse buena para su época, ya que aclaro muchas dudas y precisó muchos conceptos que en anteriores leyes, o no estaban considerados, o se hablaba de ellos en forma confusa. no obstante esto, su duración fue breve.

---

9 .- Memoria de Hacienda. Op. Cit. Pag. 211.

ORDENANZA GENERAL DE ADUANAS MARÍTIMAS Y FRONTERIZAS DEL 12 DE JUNIO DE 1891 AL 30 DE AGOSTO DE 1935.

Una nueva ordenanza general de aduanas marítimas y fronterizas que se dio a conocer el 12 de junio de 1891, y que comenzó a regir a partir del siguiente 1o. de noviembre de 1891; esta nueva disposición obedeció a las necesidades cada día mayores de regularizar la percepción de los impuestos con relación a los adelantos de la industria.

En términos generales podemos afirmar, que esta ordenanza siguió los lineamientos que la anterior, siendo únicamente más amplia y precisa en sus conceptos. "esta ley consto de 705 artículos, se adjuntaron además 47 anexos de modelos de documentos oficiales; la tabla de equivalencias de monedas con el peso mexicano; la tarifa de derechos de importación; las reglas generales para su aplicación, notas explicativas de la tarifa, constando de 304 párrafos explicativos, el vocabulario o repertorio para la aplicación de la tarifa y la lista de aduanas y secciones aduaneras, autorizadas para funcionar en ese momento."[10]

---

[10].- Memoria de la Hacienda . 1889. Op. Cit. Pag. 214.

Con respecto al capitulo de las infracciones esta se dividió en delitos, contravenciones y faltas; los delitos abarcaron una clasificación mayor, se dijo que eran delitos: el contrabando, el cohecho, el peculado, la concusión, la alteración de documentos oficiales la falsificación de documentos oficiales, el quebrantamiento doloso de sellos o candados fiscales, la desobediencia y resistencia de particulares y la omisión culpable.

Las faltas serían castigadas con penas pecuniarias, lo mismo que las contravenciones, en tanto que los delitos se castigarían además con sanciones corporales.

Las penas aplicables a los delitos, contravenciones y faltas fueron las siguientes pero moderadas:

1. la Pérdida de las mercancías objeto del contrabando y de las embarcaciones, carros, armas y cualesquiera otros instrumentos aplicables exclusivamente a la perpetración del delito.

2o. Apercibimiento.

3o. Multas.

4o. Arresto menor.

5o. Arresto mayor.

6o. Prisión ordinaria.

7. Suspensión de empleo y sueldo.

8. Destitución de empleo, cargo o comisión.

9. Inhabilitación para toda clase de empleos, cargos, comisiones.

Se determinó el monto de las sanciones para cada contravención o falta, así como la pena privativa de libertad para los delitos, según las circunstancias que hubieran mediado al cometerlos.

El procedimiento administrativo, y judicial se aclaró aún más, hablándose ya de notificaciones y términos, así como de la prescripción y recursos administrativos.

Los capítulos de esta ordenanza, fueron los siguientes: de las condiciones generales para el comercio de la república Mexicana; De la carga de buques en el extranjero; Obligaciones de los capitanes de buques extranjeros y sus consignatarios en las aduanas mexicanas; De las adiciones y rectificaciones a los manifiestos y facturas consulares; Despacho de efectos extranjero, Cotización por analogía, Juicio de peritos, muestras equipajes de pasajeros y averías; Ajuste y pago de derechos aduanales; de otras operaciones de mar en las aduanas marítimas;(imprevistos) Del cabotaje; De la exportación en general; Tránsito de mercancías nacionales o nacionalizadas a través del territorio extranjero; Retorno de mercancías animales procedentes del extranjero;

Internación de mercancías extranjeras procedentes de los puertos de altura; Internación de mercancías extranjeras para su reconocimiento en lugares interiores de la república; Tránsito internacional de efectos extranjeros por el territorio de la república; Almacenes de depósito de mercancías extranjeras; Aduanas fronteriza, de la infracción de la ley y de las penas, De los juicios; Remate de mercancías; y prevenciones generales. esta ordenanza estuvo vigente casi treinta años.

LA LEY DE AGENTES ADUANALES DE 1927. Y SU REGLAMENTO

El 25 de agosto de 1927, se expidió la ley de agentes aduanales, que derogó todas las disposiciones que con anterioridad habían sido dictadas. en esta ley se dijo que "tenían la calidad de agentes aduanales, todas las personas a quienes el ejecutivo federal, por conducto de la dirección general de aduanas, autorizara mediante la patente respectiva, para ocuparse habitual y profesionalmente, y siempre por cuenta ajena, en la gestión de las operaciones de que trataba la ordenanza general de aduanas,"[11] excepto la de consignación de buques, actividad que podría desempañarse libre e independientemente de la agencia aduanal.

Para tener opción a obtener una patente aduanal se requerían los siguientes requisitos:

1o. Tener capacidad legal, en los términos del articulo 5o. del código de comercio en ese tiempo.

2o. Estar domiciliado en el territorio de la república mexicana.

---

[11] .- Boletin de Informacion . Secretaria de Hacienda y Credito Publico. 1927. Pag. 28.

3o. Ser de notoria honorabilidad, a juicio de la dirección general de aduanas.

4o. Constituir y mantener vigente la garantía que fijara la secretaria de hacienda.

5o. No ser empleado ni funcionario de la federación, ni militar en servicio activo.

6o. No ser extranjero salvo que en el país de nacionalidad del solicitante, se permitiera el ejercicio de agencia aduanal a los mexicanos.

Se dispuso que ninguna persona, que careciera de patente aduanal, podría ser admitida con tal carácter en gestiones habituales ante las oficinas del ramo, no podría tampoco mantener oficinas abiertas para despachos aduanales o anunciarse en forma alguna para dar a conocer al público, su ocupación en tales funciones. se facultó a los destinatarios finales de mercancías, para que por si mismos y libremente pudieran intervenir en los despachos de su propio interés; pero se advirtió que ningún tercero podría, con el carácter de mandatario, ni con el del consignatario, representar en un mismo año civil a más de dos personas o sociedades, en operaciones aduanales.

Se indico en esta ley los datos que debería contener una patente aduanal que eran los siguientes.

1o. Nombre del agente aduanal.

2o. Número de orden que correspondiera a la agencia, en el registro de la dirección de aduanas.

3o. Aduana a cuya jurisdicción, correspondiera la agencia respectiva

4o. Fecha de expedición de la patente.

5o. Firma del director general de aduanas.

Los agentes aduanales podrían obrar como consignatarios, o como simples mandatarios, bastando en este segundo caso, una carta poder. Los agentes aduanales estuvieron obligados a actuar personalmente o por conducto de sus dependientes, siempre que éstos estuvieran previamente registrados como tales en la aduana respectiva.

Las obligaciones de los agentes aduanales, fueron las siguientes:

1.- Mantener en el territorio nacional y precisamente en el lugar de ubicación de la aduana respectiva, la oficina para el despacho de sus negocios.

2.- llevar un libro de registro, autorizado por la aduana de la jurisdicción, en el que deberían consignarse los datos que determinara el reglamento.

3.- Formar, con todos los documentos relativos a cada operación, un legajo especial, que se debería conservar como apéndice al libro de registro, con el número que correspondiera a la operación.

4.- Manifestar a la aduana de su jurisdicción, los nombres y domicilios de todos sus dependientes, especificando expresamente cuáles de ellos quedaban autorizados para actuar en su nombre en las operaciones aduanales, participando en cada caso, de los movimientos del personal que efectuara en sus oficinas

5.- Mostrar el libro de registro, y los documentos que justificaran sus asientos, a los inspectores y delegados del departamento de contraloría, a los empleados aduanales que al efecto comisionaran los administradores de aduanas y a los visitadores de aduanas, en el momento en que fueren requeridos para ello.

6.- Extender a los interesados, si lo solicitaren, constancia escrita y firmada, de haber emprendido la tramitación aduanal que aquéllos le hubieren encomendado.

7.- Mostrar a los interesados, cuando éstos lo pidieren, los asientos del libro de registro referentes a los encargos que se le hubieren encomendado.

8.- Otorgar a sus comitentes cuenta pormenorizada de derechos pagados, detallando las prestaciones fiscales que hubieren efectuado a cada consignación, los números y fechas del pedimento y de la percepción relativos. para este efecto, deberían llevar en los términos determinados por el reglamento, un libro especial de foliación duplicada, autorizado por la aduana de la jurisdicción.

9.- Dar aviso oportunamente a la aduana de su jurisdicción, de la instalación de sus oficinas, así como de los cambios de local que realizaren.

10.- Presentar las cuentas a que se refirió el punto 8, ante la aduana que le hubiere tramitado la operación, para que, antes de su envío a los interesados, esa oficina se cerciorara de que las cantidades cargadas por conceptos de derechos u otras prestaciones fiscales, eran exactas, otorgando en cada caso, la visación del documento.

11.- Conservar en su archivo, cuando menos por cinco años, los documentos relativos a las operaciones aduanales en que hubieren intervenido y los libros de referencia.

Los agentes aduanales tuvieron para con el fisco, responsabilidad solidaria en todas las operaciones en que intervinieran.

EL REGLAMENTO DE LA LEY, se expidió el 6 de marzo de 1928, consto de sesenta y tres artículos, en los que se precisaron de manera clara los aspectos diferentes de la función de agente aduanal, tales como la solicitud y expedición de las patentes, la forma de otorgar las garantía, diciéndose en este caso que su monto se fijaría de acuerdo con la tarifa que anualmente expidiera la secretaría de hacienda.

Se menciona también el registro de las patentes y de la expedición de ulteriores copias de las mismas; de los derechos que confería una patente de agente aduanal; de la personalidad de los agentes aduanales para el despacho de mercancías, de las obligaciones de los agentes aduanales; de las visitas a las agencias aduanales, de la suspensión, revocación y cancelación de las patentes, así como de las sanciones y procedimientos.

De estas disposiciones se deduce el hecho de que el fisco encontró que el agente aduanal no sólo era un excelente auxiliar de los importadores y exportadores de mercancías sino que podía ser también un eficaz colaborador suyo. fue por eso que aquí se precisaron y delimitaron las actividades de estos profesionales.

LEY ADUANAL QUE COMPRENDE EL PERIODO DEL 30 DE AGOSTO DE 1935 Y SU REGLAMENTO AL AÑO DE 1951.

Esta ley contuvo 435 artículos divididos en 18 títulos, el título primero trata sobre el régimen aduanal de los estados unidos mexicanos, con sus capítulos siguientes: prevenciones generales; las facultades del ejecutivo federal, las obligaciones de los cónsules mexicanos; y el almacenamiento de mercancías.

Título segundo. trata sobre las reglas generales, de consignatarios, destinatarios, remitentes de mercancías, y agentes aduanales.

Título tercero, trata sobre el trafico marítimo, sus capítulos son: el trafico de altura, el trafico de cabotaje, el trafico mixto; así como el transbordo. de accidentes marítimos aprovisionamiento y lastre de los buques de carga y descarga.

Título cuarto. trafico terrestre, capítulos entrada y salida, de carga y descarga.

Título quinto. el trafico aéreo. entrada y salida, y transbordo de aprovisionamiento.

Título sexto. el trafico postal. capítulo único generalidades.

Titulo séptimo. las operaciones definitivas, en los tráficos marítimos y terrestre. capítulos de importación y exportación de mercancías en pequeñas cantidades; de los pasajeros, y disposiciones complementarias.

Titulo octavo. las operaciones definitivas en trafico aéreo. sus generalidades son de, importación y exportación de los pasajeros.

El titulo noveno. las operaciones definitivas en trafico postal. sus generalidades son de, importación y exportación; de la devolución, del retorno y del remate de mercancías en trafico postal.

El titulo décimo. nos habla de las operaciones temporales. sus generalidades son de importación temporal de aparatos y animales, la importación temporal de envases; la importación temporal de ganado para apacentamiento; y importación temporal de materias primas y productos.

La importación temporal de muestras y de efectos o animales para exposición.

Importación temporal de vestuario y útiles para espectáculos públicos; la importación temporal de vehículos y animales de carga o tiro, la importación temporal de armas e implementos para caza y pesca; la exportación temporal de vehículos y animales de carga de tiro, la exportación temporal de mercancías nacionales y nacionalizadas para deposito en el extranjero; la exportación temporal de objetos para su

reparación o compostura en el extranjero; el retorno al país de envases en que se hubieran exportado productos nacionales; y retorno al exterior de mercancías extrajeras.

El título décimo primero. nos habla del transito internacional; el transito por territorio nacional; y el transito por territorio extranjero.

Título décimo segundo. el deposito fiscal. sus generalidades; los requisitos para la introducción de mercancías.

Título décimo tercero el despacho de mercancías, en el interior de la república.

Título décimo cuarto. los tramites y servicios complementarios del despacho de mercancías el almacenaje, ajuste o pago de prestaciones fiscales; garantías, y remates.

Título décimo quinto. infracciones y delitos, generalidades; el contrabando; error de manifestación, la controversia arancelaria; juicios administrativos, donaciones y distribuciones.

Título décimo sexto. perímetros libres; es un capitulo único.

Título décimo séptimo. las operaciones que pueden practicar las secciones aduaneras; generalidades.

Y por ultimo el título décimo octavo es de la dirección general de aduanas. capitulo único: sus generalidades.

EL REGLAMENTO DE LA LEY DE 1935

" Nos habla en su articulo 1o. transitorio que la misma entraría en vigor a partir de la fecha de vigencia de la ley correspondiente. este reglamento se publico en el diario oficial de la federación del día 27 de diciembre de 1935,"[12] *y de conformidad con su propio articulo 1o. de enero de 1936.*

El reglamento constó de 597 articulos divididos en dieciocho titulos. precisamente el titulo décimo octavo, se refiera a la dirección general de aduanas. en el de manera muy clara se especifico que para el despacho de las operaciones aduaneras, su personal quedaría dividido de la siguiente manera: un jefe, un subjefe, una planta de empleados de la subjefatura; una planta de vistas; una planta de resguardo; una planta de almacenistas y una planta de interventores.

Se indico que además de las funciones que expresamente se estuvieran señaladas, competían a los jefes de las aduanas las siguientes funciones.

---

[12] .- Diario Oficial, Mexico. 1 de Septiembre de 1935.

La administración general del servicio, con las facultades y obligaciones que la legislación del ramo señale; así como de la competencia de las aduanas y dictar todas las medidas que dicha administración requiriera, disponiendo lo conveniente en los casos no previstos; fijar el horario de labores de acuerdo con las necesidades del puerto y estación del año, dando cuenta de los cambios a la dirección general de aduanas. cabe mencionar aquí de la importancia que ostensiblemente tenían ya las aduanas fronterizas, el legislador todavía hablo preferentemente de las aduanas marítimas.

Se incluyeron además, en este reglamento ciento setenta y dos modelos de formas oficiales que deberían ser utilizadas para el tramite aduanal. esto solo nos da una idea de lo complicado que ya en este momento resultaba el ramo de aduanas, en su conocimiento y manejo.

EL CÓDIGO ADUANERO DE 1951

El código aduanero de 1951 de los estados unidos mexicanos, constó de 727 artículos, divididos en diecinueve títulos, que son los siguientes.

El título primero nos indica el régimen aduanero de los estados unidos mexicanos en aquella época, aquí se dice que las aduanas marítimas, las fronterizas, las interiores, y los aeropuertos internacionales se hallan abiertos al comercio de todos los países, excepto en los casos de guerra internacional, por exigencias de salubridad pública o cuando se sustraigan a la obediencia del gobierno federal.

Se dispuso, que las operaciones de importación se entienden consumadas, cuando las mercancías penetren en aguas territoriales, en el territorio o en el despacho aéreo de la nación.

Dentro de la zonas de vigilancia, las mercancías deberán circular con la documentación aduanal correspondiente, sin cuyo requisito; serán aprehendidas y consignadas. fuera de esta zona de vigilancia las mercancías podrán circular libremente, pero las autoridades de la secretaria de hacienda tienen en todo tiempo facultades para exigir y cerciorarse de la legal procedencia de los efectos.

"Las Facultades del ejecutivo federal. aquí se establecen las atribuciones que tiene el poder ejecutivo de la federación, para establecer o crear aduanas; fijar su jurisdicción; establecer, suprimir o modificar perímetros libres; prohibir o restringir las operaciones de importación y exportación."[13]

En el Servicio consular mexicano. se delimita aquí la competencia de los miembros del servicio consular mexicano, para desempeñar servicios aduaneros.

Título segundo. trata del Sujeto, objeto, cuotas y en el pago de las prestaciones fiscales y personalidad en la tramitación aduanera.

En primer lugar, que se reconoce la personalidad para el despacho y la realización de toda clase de trámites aduanales, al destinatario en operaciones de importación al remitente; en las de exportación, a los consignatorios, a los agentes aduanales, a los capitanes de los buques, a las empresas exprés y transportes aéreos y a las empresas de montaje.

" Se faculta a los interesados para que libremente o valiéndose de agentes aduanales, puedan realizar operaciones aduaneras. se dan aquí los

---

[13] .- Boletin de la Secretaria de Hacienda y Credito Publico. 1 de Noviembre de 1951. Pag. 294.

conceptos de destinatario y remitente de mercancías, indicándose a quiénes se tiene por sujetos responsables de la prestación fiscal. "[14]

En el Título tercero. Se habla de las embarcaciones y su situación legal para efectos aduaneros; de las obligaciones de los capitanes de embarcaciones y de los distintos tipos de tráfico, que puede ser de altura, de cabotaje y mixto.

El Título cuarto. nos habla del trafico terrestre, en donde se ordena que sólo puede hacerse este tráfico, por los lugares en donde existan aduanas, excepto en aquellos casos en que no hubiere peligro para los intereses del erario, y se cuente con la autorización del administrador de la aduana correspondiente. aquí se dan las reglas a que deberá sujetarse el tráfico terrestre, de mercancías así como los servicios que deberán establecerse en las aduanas, para el despacho, control, y vigilancia de las operaciones y maniobras.

Título quinto. en El. trafico aéreo; el trafico internacional de mercancías que se haga por esta vía, deberá hacerse abordo de aeronaves que ateriesen y despeguen precisamente de aeropuertos de la república que tengan el carácter de internacionales. "se habla de la inspección de naves

---

[14] .- Ibid. Pag. 296.

aéreas practicadas por autoridades aduaneras, de los empleados que deban practicarlas, de la vigilancia y de los controles administrativos que al efecto se lleven en las aduanas. "[15]

El Titulo sexto. el trafico postal; Se dispone que en el trafico postal de mercancías de importación y exportación, éstas queden confiadas a la custodia del correo, pero bajo la jurisdicción de las aduanas. se entiende para este efecto, por oficinas postales de cambio, las de servicio de correos autorizadas para recibir y despachar correspondencia directamente del exterior.

Titulo séptimo.- se dan aquí las importaciones definitivas de importación y exportación. se indica que salvo disposición expresa de este código; las mercancías que se importen o exporten, cuyo valor comercial sea de mas de mil pesos, es obligatorio para los interesados presentar la factura comercial respectiva, el valor exacto de la mercancía deberá declararse con sujeción a las reglas que señala el código.

Y por el Titulo octavo. en las operaciones temporales. se dispone que los jefes de las aduanas quedan facultados para permitir con estricto apego al código, las importaciones temporales de automóviles y otras

---

[15] .- Ibid. Pag. 306.

mercancías pertenecientes a las personas que, procedentes del extranjero, se internen temporalmente en nuestro país, quedando fuera de esta facilidad las mercancías de importación o exportación prohibida. en las importaciones temporales los interesados deberán otorgar garantía que asegure el importe de los impuestos de importación.

Como consecuencia debido a los cambios económicos, políticos y sociales que ha sufrido nuestro país, y en general el mundo entero y aun dentro de este proceso globalizador que esta tan en boga, y que no se guarda una coherencia lógica con los aspectos reales del mercado y los asuntos internacionales, ya que mientras la economía mundial exige disposiciones jurídicas cada vez mas depuradas; para esto se creo una nueva ley aduanera que supliera a la legislación aduanal de 1952, y que duro esta ley aproximadamente 30 años, este nuevo ordenamiento entro en vigor con la nueva ley aduanera del 1o. de julio de 1982. en el cual implica ya la utilización de una metodología ya definida y la realización de un esfuerzo particularmente continuo y sistemático puesto que tuvieron la fijación de un criterio continuo y orientador además de un análisis exhaustivo y severo para la aplicación y vigencia de esta ley aduanera que tuvo una vigencia de 14 años aproximadamente, y en las que se tomaron aquellos cuerpos institucionales modernos para esa época, se prosiguió

con una labor de depuración de disposiciones con respecto a la ley anterior, para establecer su jerarquía normativa y su consideración en esta ley, y en su reglamento para continuar con un agrupamiento lógico y jurídico de las normas para encontrar la debida estructura de esta nueva ley. finalmente sistematizar estas normas, que contenía la antigua ley de 1952, darles una redacción técnica y a la vez breve y accesible que procurara las soluciones actuales y para un futuro no muy lejano.

Respecto a su reglamento e instructivos contenidos en esta ley del 1 de julio de 1982, se fijaron los caminos directos a cada órgano de aplicación de la ley, buscando principalmente combatir las corruptelas administrativas que posteriormente dará una ágil prestación de servicios.

Finalmente creo que la visión de desajuste normativo que existió a lo largo de estos 14 años transcurridos debido a la innovación comercial a nivel mundial con la creación de bloque comerciales entre países nos obligo a pensar en un nuevo ordenamiento para llevar a cabo una mejora fundamental a nuestras instituciones aduaneras. tenemos los instrumentos necesarios para acometer esta tarea la cual ya hemos iniciado con la publicación de la nueva ley aduanera del 1 de abril de 1986 la cual en franca apertura comercial internacional de nuestro país, que con mayor fuerza se presento en los últimos 10 años, que propicio que la ley aduanera

de 1982, fuera objeto de un sinnúmero de modificaciones, derogaciones y adiciones, con el claro propósito de adecuar el marco jurídico, mediante ágiles respuestas legislativas. no solo a las nuevas necesidades operativas a que se enfrentaran las aduanas, sino a la incorporación de figuras jurídicas idóneas para la promoción de las exportaciones, sin embargo ese continuo proceso de adecuación provoco que un cuerpo jurídico, que en su original publicación, se distinguió por su armonía y claridad, se tornara, a fuerza de situaciones conflictivas en las aduanas del país, en un verdadero caos, plausible es a mi juicio el esfuerzo y desempeño de la comisión redactora del proyecto y la realización de la nueva ley aduanera, ya que logra restituirle los atributos y cualidades perdidas por la anterior como resultado del mencionado proceso.

La nueva ley aduanera, atiende a una realidad formal, toda vez que la anterior ley; ya habrá desaparecido del mundo del derecho desde el pasado 1 de abril de 1996, y cobro nueva vigencia este nuevo cuerpo jurídico del cual ya hablaremos mas adelante en este trabajo.

Desde luego si resulta propio, el calificativo de nueva ley aduanera, si atendemos a una realidad objetiva, en cuanto a que si existe tal novedad ya que no refleja en su contenido las mismas figuras aduaneras que la

anterior, con cambios substanciales o trascendentales que pueden respaldar el calificativo otorgado.

Llama la atención que se hayan aclarado redacciones que en la anterior ley originaron discusiones acérrimas entre autoridades y usuarios del comercio exterior y no solo entre estos, sujetos sino por las propias autoridades aduaneras que dentro de los limites de sus respectivas facultades asumen, en ocasiones criterios distintos de interpretación de cara a una misma disposición, cuyo contenido y alcance es cuestionado.

CAPITULO II

El AGENTE ADUANAL

SUMARIO

1. CONCEPTO DE ADUANA A).DE LAS DISTINTAS OPERACIONES ADUANALES.- 2. DEFINICIÓN DE AGENTE ADUANAL.- 3. REQUISITOS PARA SER AGENTE ADUANAL.- 4. EL AGENTE ADUANAL DEBERÁ CUMPLIR LOS SIGUIENTES REQUISITOS PARA OPERAR.- 5. FACULTAD DISCRECIONAL PARA OTORGAR LAS PATENTES.- 6. CASOS DE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE ADUANAL.- 7. CAUSAS DE CANCELACIÓN DE UNA PATENTE ADUANAL.- 8. LAS VÍAS DE ENTRADA Y SALIDA DE PERSONAS Y MERCANCÍAS.- 9. PRINCIPIOS COMUNES A TODOS LOS TRÁFICOS.- 10. PRINCIPIOS ESPECIALES DE LOS TRÁFICOS.- 11. EL ALMACENAMIENTO DE MERCANCÍAS).DERECHOS DE ALMACENAJE.- B).ABANDONO DE MERCANCÍAS.- C).ROBO Y PERDIDA DE MERCANCÍAS.

CONCEPTO DE ADUANA

Cuando se habla de las aduanas es común pensar que la materia aduanera se refiere solamente a esas oficinas que el estado instala en puertos y fronteras para vigilar el paso de las mercancías que entran y salen de los países y en su caso para cobrar impuestos; es común también, al pensar en la materia; creer que esta se refiere solo al contrabando y de ello deducir que se trata de una disciplina de naturaleza policiaca.

Ambas maneras de pensar son por supuesto muy elementales y también muy comunes, aun entre las personas que viven en el medio, lo que revela, de paso que la falta de estudios sobre el tema es grande, y que ello ciertamente no contribuye en nada a resolver uno de los mas complejos problemas administrativos de los estados modernos y menos aun a que estos estudios se traduzcan "en el mejoramiento del servicio administrativo correspondiente."[1]

Antes que nada quisiera dejar bien claro que la materia aduanera no se agota en la actividad de las aduanas, que esta actividad no consiste solo en cobrar impuestos y combatir el contrabando, sino que es mucho mas

---

[1].- Basaldua Xavier, Ricardo. Introduccion al Estudio del Derecho Aduanero. Editorial Abeledo Perrot. Buenos Aires Argentina, 1978. Pag. 178.

amplia, por que se extiende hasta aspectos económicos que incumben a varios órganos del estado y que interesan vivamente no solo a la propia organización estatal, sino a todos aquellos que de cualquier manera participan o se ven afectados por las transacciones del comercio internacional, cada vez mas intensas.

Quiero decir que la actividad de las aduanas es solamente una parte de la materia y que a ellas corresponde la ejecución de la política aduanera de una nación mediante la aplicación de las disposiciones legales respectivas. las aduanas en los puertos de mar y las fronteras también de los aeropuertos y del interior del país, son como las compuertas por las que entran y salen las mercancías de un país, y como todo este mecanismo no se maneja automáticamente su funcionamiento depende o debe de depender, de todo un plan previo preparado general de carácter económico y fiscal, concebido por el estado, y aun por varios estados que se unifiquen para constituir uniones aduaneras, mercados comunes o comunidades económicas etc.

Por consiguiente no debe desligarse la actividad de las oficinas aduaneras de la materia misma, sino considerarse dentro de ella, como una parte de ella, por que mientras no se haga así, no podrá comprenderse el sentido de esta actividad.

En la república mexicana el funcionamiento de estas instituciones esta regido por la ley aduanal y sus reglamentos y tarifas, y dependen de la secretaria de hacienda y crédito público, por conducto de la dirección general de aduanas.

Quiero agregar también que la aduana es la institución fiscal encargada de regular y recaudar los impuestos, de las mercaderías que atraviesan las fronteras de un país por extensión el termino se asigna a los edificios y pabellones en que funciona este organismo gubernamental.

En otros países el derecho de aduana recibe el nombre de arancel aduanero; mejor que como impuestos. tales derechos deben interpretarse con tarifas estipuladas según el precio de las mercaderías, o según la cantidad o genero de ellas.

La creación de las aduanas reside en "la necesidad de un determinado país de proteger la producción nacional, sea industrial, minera, o agrícola y evitarle la ruinosa competencia que implicaría una invasión del mercado por productos foráneos mas baratos y a veces de mejor calidad."[2]

---

[2].- Ramon Ramirez Gomez. Tendencias de la Economia Mexicana. Editorial, Instituto Mexicano Ejecutivo de Finanzas. A. C. Mexico. Pag. 124.

Esta protección puede llegar incluso al prohibicionismo, con respecto a los aranceles que se imponen como represalia a los productos de otro país.

Un ejemplo de esto. supongamos que dos países; uno produce trigo y el otro carne, y ambos son consumidores recíprocos de sus respectivos productos.

Un día el productor de trigo aumenta los derechos de la carne; y en seguida el productor de esta, se venga alzando los del trigo, tenemos así planteada la guerra aduanera basada en el ojo por ojo y diente por diente, de la antigua ley del talión.

Como vemos esto es pernicioso para las economías cuyo juego debe sustentarse en equidades; de ahí la eficacia de los convenios comerciales de compensación mutua e intercambio directo.

Los derechos de aduana se ejercen sobre los productos extranjeros que entran al país, o sea sobre la importación; sobre lo que sale del país, o exportación. o sobre los que proceden del exterior y ocupan interinamente los puertos nacionales por que van en tránsito hacia otros mercados externos.

"El gravamen aplicado a la exportación solo se justifica como un medio de impedir el éxodo de las cuotas necesarias al consumo de la población."[3]

---

[3].- Op. Cit. Pag. 134.

En cuanto a los derechos de las mercancías o sobre las mercancías o también llamadas mercaderías de tránsito la mayor parte de las aduanas en el mundo concuerdan en que no deben imponerse a causa de los beneficios de otra índole que produce el transito de mercancías, entre ellos el aumento de trafico de los puertos y la mayor ocupación de brazos.

A) LAS DISTINTAS OPERACIONES ADUANALES.

Las operaciones aduanales que pueden practicarse con mercancías extranjeras son:

1.- importación.

2.- depósito fiscal.

3.- reexportación.

4.- tránsito por territorio nacional.

5.- transbordo.

con las mercancías nacionales o nacionalizadas pueden practicarse las siguientes operaciones.

1.- exportación.

2.- reimportación.

3.- tránsito por territorio extranjero.

4.- cabotaje.

5.- transbordo.

Por deposito fiscal se entiende la operación aduanal, que consiste en admitir en deposito, sin el previo pago de los derechos de importación, efectos extranjero destinados a su consumo en el país o a su reexportación.

Los establecimientos donde se efectúa el DEPOSITO a que me refiero en el párrafo anterior se designan con el nombre de almacenes generales de deposito; estos están sujetos a la vigilancia de la aduana correspondiente.

EL TRANSITO DE MERCANCÍAS. puede ser por territorio nacional, tratándose de mercancías extranjeras, y por territorio extranjero cuando se trate de mercancías nacionales o nacionalizadas.

En cuanto al transito de productos nacionales por territorio extranjero, "consiste en un paso por la jurisdicción de otro país con destino a otra nación, o a otro puerto de la república, cuando resulta ventajoso para el movimiento efectuarlo por territorio extranjero."[4]

Por lo que se refiere al transito de mercancías extranjeras por territorio nacional, se entiende que se efectúa esta operación cuando los productos de que se trata entran al país con objeto de ser conducidos a otra nación.

---

[4].- Op. Cit. Pag. 155.

Toda mercancía destinada al transito por territorio nacional entrara y saldrá precisamente por los lugares autorizados de antemano para esas operaciones.

Los productos introducidos al país para su transito deberán salir dentro de los sesenta días contados desde la fecha de su llegada a la aduana de entrada, si es fronteriza y desde la terminación de la descarga del buque conductor si es marítima.

La secretaria de hacienda puede prorrogar ese plazo según las circunstancias, pero vencido el termino y su prorroga, las mercancías se consideraran como de importación.

Ahora con el objeto de favorecer a las empresas nacionales de ferrocarril, facilitando el transito de productos extranjeros, las mercancías que efectúan esta operación no pagan los derechos aduanales siempre que atraviesen el país en carros perfectamente cerrados y sellados.

La conducción de las mercancías en transito, en su trayecto por el territorio nacional únicamente podrá hacerse por vías férreas.

la reexportación tiene lugar cuando un producto extranjero importado se reexpide al país de origen o a otro país, dentro de un plazo determinado. la diferencia de esta operación, con la de transito, consiste en que para esta ultima las mercancías entran precisamente para ese fin, es decir no se

efectúa su importación a menos que, en los términos de los párrafos anteriores, traducirán el termino y sus prorrogas.

Esta permitida la importación de materias primas sin que paguen los derechos aduanales con la condición de que se reexporten dentro de un plazo determinado. si vence este plazo sin que se haya efectuado la reexportación el fisco hace efectivos los derechos. para garantizar el pago de estos derechos el importador debe otorgar una fianza, por lo que se dice que las mercancías entran bajo fianza.

"en algunos países, esencialmente industriales,"[5] *se permite la importación de materias primas con la condición de que se transformen industrialmente. en este caso los productos pagan los derechos aduanales correspondientes, pero son reembolsados al importador cuando comprueba la exportación de los productos manufacturados.*

CABOTAJE. se entiende el transporte, por mar de mercancías nacionales entre dos o mas puntos de un mismo litoral de la república.

TRANSBORDO. consiste en la operación de trasladar mercancías de una nave a otra, y puede practicarse directamente o por el intermedio de tierra.

5.- Malpica de la Madrid, jose Luis. Que es el Gatt. Editorial Grijalvo. S.A. Mexico. 1979. Pag. 75.

DEFINICIÓN DE AGENTE ADUANAL

La vastedad de la legislación aduanera, que en algunos paises como el nuestro tiende a aumentar, ha hecho tan complicados los tramites ante la aduana, que el ciudadano común y corriente que no ha estado nunca en contacto con una oficina de esta naturaleza y que no ha visto nunca lo que es el arancel de aduanas, esta prácticamente imposibilitado de tramitar por si, una operación aduanera de las que mencionare en su oportunidad. en efecto solo para cumplir con la obligación que las leyes de aduanas imponen al importador o exportador de formular una declaración en la que se anote el calculo de los impuestos que deben pagarse, las bases y su fundamento, de esta declaración para que la autoridad aduanera se limite a ratificar o rectificar, el particular interesado requiriera tener un mínimo conocimiento del arancel para ser capas de ubicar dentro de este ordenamiento, la mercancía que le interesa importar o exportar.

Todo ello hace que el particular necesite del consejo y la intervención directa de un experto en el tramite de operaciones si quiere obtener el rápido y económico tramite de sus mercancías.

Pero también el servicio aduanal esta interesado en que el desahunamiento se haga con la mayor celeridad y eficacia posibles; en la

practica seria imposible que las oficinas aduaneras estuviesen atendiendo a los particulares para indicarles como hacer sus declaraciones y como desarrollar la cada vez mayor cantidad de tramites a que están sujetas las operaciones. por ello, cuando un experto interviene en la tramitación dé la operación, el fisco recibe un considerable beneficio, pues desahoga sus almacenes y hace mas fluido el trafico de mercancías.

"La función del agente aduanal no es la de un simple intermediario entre el importador o exportador y la aduana, sino la de un verdadero auxiliar"[6]*, tanto del fisco como del particular, en la tramitación de la mercancía, tanto mas indispensable cuanto mas intenso sea el trafico de mercancías y mas complicada se torne la legislación. tanto es así que en nuestra legislación los agentes aduanales, están considerados como funcionarios auxiliares del fisco y en la ley argentina de aduanas su intervención en las operaciones aduaneras es forzosa salvo algunas excepciones que en la propia ley se consignan. esta ley argentina denomina como la mayor parte de las leyes sudamericanas a estas personas despachantes, en razón de que se encargan del despacho de las operaciones.*

---

[6].- Carbajal Contreras, Maximo. Derecho Aduanero. Editorial Porrua S, A. Cuarta Edicion, Mexico. 1993. Pag. 354.

"El agente aduanal en México, despachante en Sudamérica, agente de aduanas en España, comisionista de aduana en Francia"[7], necesita pues reunir en su persona ciertas aptitudes y conocimientos para poder cumplir con la función que desempeña. tiene que ser una persona diligente y eficaz en el desempeño de su trabajo pues precisamente lo que el particular y la administración publica esperan de el es la agilización de la operación en que interviene pero ante todo, el agente aduanal debe ser de una probidad inquebrantable pues de el dependerá eventualmente la licitud o ilicitud de una operación; en su honestidad basan el fisco y el particular la fluidez del tramite. pero además de estas aptitudes fundamentales, el agente aduanal o despachante debe reunir determinados conocimientos elementales sobre leyes y principalmente fiscales, de comercio y penales, pero además debe tener conocimientos de economía, geografía, idiomas y administración, pues la naturaleza de su ocupación los exigen constantemente. es una norma común en las leyes de aduanas que para autorizar a una persona como agente aduanal "se exija un titulo profesional."[8]

La naturaleza jurídica de la función del agente aduanal es la de un contrato de mandato, con la amplitud que el mandante de al acto, aun

---

7.- Ibid. Pag. 355.
8.- Carbajal Contreras, Maximo. Ob. Cit. Pag. 356.

cuando es también un principio común, que las leyes de aduanas señalen la amplitud de ese mandato. en la ley argentina se ha adoptado el criterio contrario y se ha considerado que el mandato que se otorga al despachante incluye la capacidad legal sin requerir de un determinado título, es curioso anotar que en la legislación citada se exime a las personas que tengan títulos universitarios de abogado, economista, contador, etc.. de la obligación de presentar el examen de eficacia a que se sujeta el aspirante a despachante de aduanas.

La intervención de estos auxiliares en México es de mucha importancia, pues la dirección general de aduanas impone fuertes requisitos para extender la patente aduanal a quienes soliciten el ejercicio de este cargo, y en consecuencia los agentes aduanales tienen amplia preparación y suficiente experiencia.

Por otra parte la dirección les exige una fianza suficiente para caucionar su manejo.

Tanto los remitentes de mercancías de exportación; como los consignatarios de mercancías de importación, comisionan al agente aduanal mediante carta poder o mandato ante notario, confiriéndole representación para todas sus gestiones sujetas a fiscalización aduanal.

Los agentes aduanales cubren los gastos y derechos que originan estas gestiones, y cuando concluye la tramitación formulan a su mandante un documento llamado cuenta de derechos y gastos aduanales.

En este documento se incluye el tanto por ciento de comisión que les corresponde, y acompañan a la cuenta la documentación respectiva.

Los agentes aduanales residen en la población para cuya aduana fueron autorizados, y pueden ser agentes de compras, en este caso encargados de la tramitación necesaria para que la mercancía pueda llegar a los lugares ordenados por su mandante.

El agente aduanal también esta a cargo del traslado de la mercancía de un país extranjero al nacional y a esto se le llama importación, y a la salida de materias primas y el traslado de estas o de productos nacionales al extranjero para su venta se llama exportación.

Tanto la exportación, como la importación están sujetas al código aduanero y sus reglamentos. la secretaria de hacienda y crédito publico esta encargada de vigilar la observancia y el cumplimiento de todas estas disposiciones toda importación puede ser temporal, definitiva o de transito.

El agente aduanal puede y tiene un campo de trabajo en las aduanas marítimas, fronterizas e interiores, las aduanas marítimas están situadas

en nuestros puertos, las aduanas fronterizas se encuentran en la frontera norte y sureste del país.

Las aduanas interiores pertenecen a las aduanas postales, aeropuertos etc.; y están situadas en capitales como esta ciudad de México.

Las empresas de transporte, así como las que conducen vehículos y que cruzan las líneas divisorias en las aduanas fronterizas, están obligadas a detenerse y a sujetarse a la inscripción reglamentaria, así como cubrir los derechos arancelarios correspondientes de las mercancías de su propiedad si se tiene bajo su cuidado.

REQUISITOS PARA SER AGENTE ADUANAL.

La definición de agente aduanal y los requisitos para obtener la patente relativa en realidad no sufren modificaciones en la nueva ley; sin embargo, en cuanto a "la fracción V del articulo 159 de la nueva ley aduanera se especifica el grado de parentesco" [9] ***en el que se prohibe exista entre el agente aduanal y el administrador de la aduana de adscripción de la patente del propio agente, siendo este el de línea recta sin limitación de grado y colateral hasta el cuarto grado.***

Asimismo, se prohibe "la existencia de parentesco por afinidad," [10] ***sea de la naturaleza que sea. resulta conveniente destacar que la anterior ley aduanera se refería al jefe o subjefe de la aduana de la adscripción de la patente, en contraste con el presente ordenamiento que menciona al administrador de la aduana en forma exclusiva. estos son los requisitos que se exigen para obtener la patente aduanal:***

Ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus funciones y derechos, este requisito es indispensable en virtud de que la constitución

---

[9].- Legislacion Aduanera, Editorial. Sista. Decimo novena Edicion Mexico D. F. 1996. Pag. 67.

[10].- Ibid. Pag. 67.

general de la república ordena que todas las funciones del agente aduanal deberán desempeñarlas los mexicanos por nacimiento.

También, no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada, por delito intencional; ejecutoriada este requisito es necesario en virtud de que el agente aduanal es en gran medida responsable del comercio exterior de México, y así mismo tiene responsabilidades solidarias derivadas de la prestación de un servicio que otorga, por lo tanto las personas que se dedican a esta actividad deberán de no haber cometido ningún ilícito; y no haber sufrido la cancelación de la patente de haber sido con anterioridad.

El gozar de una buena reputación personal, ya que en este requisito al igual que el anterior, es con la finalidad de cerciorarse de la honorabilidad y fama personal que un aspirante a agente aduanal debe tener. no ser servidor publico ni militar en servicio activo, este requisito obedece a razones lógicas, ya que siendo el agente aduanal un elemento de enlace entre la administración publica y los particulares no podrían cumplir cabalmente sus funciones si desempeñan algún cargo o comisión que le absorbiera parte de su tiempo, el cual es necesario que se dedique por entera la profesión, actividad o mandato que le otorguen para el manejo de la mercancía de comercio exterior e interior.

El no tener por consanguinidad EN LÍNEA RECTA SIN LIMITACIÓN DE GRADO Y COLATERAL HASTA EL CUARTO GRADO, ni por afinidad con el ADMINISTRADOR de la aduana de adscripción de la patente.

Otro tener título profesional o su equivalente en los términos de la ley de la materia; además de tener experiencia en la materia aduanera mayor de tres años, la inclusión de este requisito tiene como finalidad que el interesado este interiorizado en la problemática del comercio internacional en lo referente a la aplicación de las tarifas y de la legislación aduanera vigente.

Exhibir constancia de su inscripción en el registro publico federal de contribuyentes este requisito lo debe cumplir toda persona moral y física.

APROBAR el examen psicosométrico que practiquen las autoridades aduaneras, que comprende tres tipos de examen diferentes:

1.- psicológico para determinar la personalidad del aspirante.

2.- técnico para valorar sus conocimientos aduanales.

3.- polígrafo para detectar la veracidad de sus respuestas.

cubiertas las cantidades que como derecho por examen y por la

expedición de la patente, la secretaria otorgara la patente en un plazo no mayor de cuatro meses. y ordenara su publicación en el diario oficial de la federación por una sola vez.

El agente aduanal únicamente podrá actuar ante la aduana en la cual se expidió la patente, no así podrá promover sus servicios ante otras aduanas para el régimen de transito interno.

En materia de requisitos para obtener la patente de agentes aduanales y de manera particular el consistente EN EL NO PARENTESCO CON EL ADMINISTRADOR DE LA ADUANA, se dispone que tratándose de consanguinidad, únicamente será impedimento, en la línea colateral, hasta el cuarto grado. se eliminan de estos requisitos en la nueva ley de aduanas de 1996, las menciones y regulaciones respecto de los agentes aduanales sustitutos, desapareciendo en ley lo que ya antes había acontecido en la practica.

EL AGENTE ADUANAL DEBERÁ CUMPLIR LOS SIGUIENTES REQUISITOS PARA OPERAR

Presento los requisitos de una manera explicativa.

fracción I. haber efectuado el despacho de mercancías por cuenta de un mínimo de cinco personas que realicen actividades empresariales, en el mes anterior al que se trate, este requisito será aplicable en los primeros veinticuatro meses en que opere como agente aduanal.

La fracción II. del articulo 160 de "la nueva ley aduanera"[11] nos señala que se suprime del texto legal el requisito consistente en que el agente aduanal debía realizar los actos que le correspondían en el despacho de las mercancías, empleando un sistema electrónico, previa asignación de un numero confidencial personal proporcionado por la secretaría de hacienda y crédito publico.

Fracción III. residir y mantener su oficina principal en el lugar de su adscripción para la atención de los asuntos propios de su actividad.

En la fracción IV. se constriñe al agente aduanal a que señale domicilio para oír y recibir notificaciones, en la circunscripción de la aduana a que

---

11.- Legislacion Aduanera. Op Cit Pag. 68.

se encuentre adscrito, debiendo dar aviso a la autoridad aduanera en caso del cambio del mismo.

Fracción V. la secretaría de Hacienda y crédito publico podrá autorizar al agente aduanal a suspender actividades, previa petición por escrito que contenga las causas y plazo de la propia suspensión.

Se aumenta a 25% el mínimo de pedimentos originales y copia del transportista que, en forma autógrafa, sean presentados mensualmente para el despacho, debidamente firmado por el agente aduanal.

Fracción VI. en el segundo párrafo de esta fracción se establece que surtirá efectos de notificación personal la realizada a empleados, dependientes autorizados o apoderados del agente aduanal, respecto de actos acaecidos en reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento.

Fracción VII. realizar los actos que le correspondan conforme a esta ley en el despacho de las mercancías empleando el sistema electrónico y el numero confidencial personal que le asigne la secretaría.

Fracción VIII. contar con el equipo necesario para promover el despacho electrónico, conforme a las reglas que emita la secretaría y utilizarlo en las actividades propias de su función.

Fracción IX. se modifica el monto de la contrapreparación que el agente aduanal cobre con motivo de la realización de servicios a que se refiere

este artículo y concretamente esta fracción adicionándose de $50.00 a $80.00 por cada operación.

Fracción X. utilizar los candados oficiales en los vehículos y contenedores que transporten las mercancías cuyo despacho promueva, de conformidad con lo que establezca la secretaría de hacienda y crédito público mediante reglas ya establecidas.

Se elimina como requisito para operar el emplear el sistema electrónico, esta es en si una obligación del despacho mismo, cualquiera que sea el sujeto que lo promueva, tal y como lo dispone el articulo 38 de "la nueva ley aduanera."[12]

También se incrementa a 25% del total de los pedimentos tramitados, los que deben llevar la firma autógrafa del agente aduanal, asimismo se dispone que dicha firma debe plasmarse en el original y en la copia del transportista.

La obligación de manifestar a la autoridad aduanera el domicilio de su oficina principal, se cambia por el domicilio para oír y recibir notificaciones en cada aduana en la que opere, inadecuada es definitivamente, la reforma en tanto que no exista el termino "oficina principal" no obstante que el articulo 162 fracción VII. obliga a que los

[12].- Legislacion Aduanera. Op Cit Pag. 14.

documentos que legalmente el agente aduanal tiene la obligación de conservar, lo haga precisamente en el domicilio en el que tenga su oficina principal, tendrá en su caso, que definirse en el reglamento o en cualquier otro cuerpo jurídico de lo contrario quedaría la palabra "principal" sujeta a una acepción semántica y, en todo caso subjetiva.

FACULTAD DISCRECIONAL PARA OTORGAR LAS PATENTES

Para la presentación de los exámenes de conocimiento y eficiencia a que se refieren los artículos 159. y 162, de la ley. la secretaría integrada un jurado con personas de reconocida capacidad profesional en la materia sujetándose en todo caso a un programa temático que previamente formule.

Autorizada la expedición de la patente y previamente a la formalicen del documento correspondiente, se recabara del interesado la garantía que para caucionar su gestión debe otorgar, misma que será enviada a la tesorería de la federación para los efectos de su calificación, aceptación y guarda. el monto de la garantía será señalada por la secretaría, mediante reglas de carácter general que al efecto dice.

"Las garantías que otorguen los agentes aduanales deberán estar en vigor durante el tiempo que ejerzan su patente y cinco años después de la cancelación de la misma"[13]

Constituida la garantía y cubiertos los derechos que correspondan, el acuerdo por el que la secretaría otorgue una patente, se publicara en el

---

[13].- revista. "Camara Nacional de Comercio de la Ciudad de mexico." Numero 78. Pag. 90. Mexico D.F. 1994.

diario oficial de la federación, por una sola vez a costa del interesado. la secretaría dentro de los diez días siguientes, a la publicación; expedirá la patente y la registrara, enviando copias a la aduana de adscripción para su registro local y entregara el original al agente aduanal.

La secretaría de hacienda y crédito público, mediante reglas de carácter general, señalara la tarifa para el cobro de honorarios de los citados agentes aduanales.

Dentro de los diez primeros días hábiles de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre, los agentes aduanales enviaran a la secretaría, copia de las cuentas de honorarios y gastos rendidas a sus clientes.

El agente aduanal propondrá ante la secretaría un sustituto para el caso señalado en el segundo párrafo del art.. 161 de la nueva ley. que deberá satisfacer, para su autorización, todos los requisitos que se exigen para el agente aduanal.

Los agentes aduanales podrán establecer, entre si, corresponsalías para la atención de los asuntos que comúnmente puedan interesarle.

Y por ultimo el agente aduanal podrá autorizar a empleados de su agencia para que lo representen en los tramites de despacho. y esta autorización deberá ratificarse ante la aduana de su adscripción; la

revocación del nombramiento cumplirá, en lo conducente, las formalidades.

CASOS DE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE ADUANAL.

La suspensión del agente aduanal por 90 días, como regla general, se ve excepcionada en virtud de las causales reguladas por "las fracciones I, IV, V, Y VIII,"[14] de este precepto normativo, las cuales establecen términos diferentes. asimismo se agrega como nueva causal de suspensión carecer de bienes suficientes para solventar los créditos fiscales que se hayan declarado firmes por medio de un procedimiento administrativo de ejecución, en materia aduanera. las fracciones son las siguientes:

I. encontrarse sujeto a un procedimiento jurídico penal por haber participado en la comisión de delitos fiscales o privado de su libertad.

2.) dejar de cumplir con el encargo que se le hubiere conferido, así como transferir o endosar documentos a su consignación.

3.) intervenir en algún despacho aduanero sin legitimación de quien legítimamente pueda otorgarlo. y estar sujeto a un procedimiento de cancelación.

4.) asumir los cargos a que se refiere el articulo 159 de la nueva ley, fracción IV. salvo que se haya obtenido con anterioridad la autorización de suspensión de actividades.

---

[14].- Legislacion Aduanera. Op Cit Pag. 71.

5.) declarar con inexactitud en el pedimento.

y por ultimo la fracción 8.) que dice carecer por primera y segunda ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado en firmes, y que para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución.

Las causas de suspensión de la patente de agente aduanal, son esencialmente las mismas que en la ley anterior, apreciándose algunas diferencias, entre las cuales se encuentran.

La anterior causa de suspensión que consistía en estar sujeto a un procedimiento penal por la supuesta comisión de delito de carácter fiscal, quedaba subordinada a que existiera privación de la libertad, por lo que la suspensión durara el tiempo de la privación de la libertad, con la nueva ley bastara que se encuentre sujeto al procedimiento penal, aun no estando privado de la libertad y la suspensión durara hasta en tanto se encuentre ventilándose el proceso correspondiente, si la sentencia es absolutoria será restituido en el ejercicio de su patente y si es condenatoria, procederá la cancelación de patente en los términos de la fracción V del artículo 148. también se elimina como causa de suspensión el no anexar al pedimento el documento en el que conste la garantía de precios. y por ultimo se adiciona como causa de suspensión el hecho de que el agente aduanal sea declarado

insolvente ante la ejecución de un crédito fiscal y podrá recobrar el ejercicio de su patente en el momento que pague el crédito fiscal correspondiente, esta circunstancia cuando se repita hasta por una tercera ocasión originara la cancelación definitiva de la patente del agente aduanal.

LAS CAUSAS DE CANCELACIÓN DE UNA PATENTE ADUANAL.

Una vez satisfechos los requisitos para ser agente aduanal en "el nuevo código aduanero de 1996. señalados en los articulos 148 y 149."[15] la autoridad hacendária expide al interesado un titulo o patente para que ejerza su actividad, documento que lo acredita y autoriza como experto en la materia y por supuesto para cobrar por sus servicios, los honorarios especificados en la tarifa correspondiente. ahora bien, siendo la probidad y eficacia las condiciones fundamentales del ejercicio de la función del agente aduanal, cuando se pierda o deteriore cualquiera de ellas, el fisco no puede confiar mas ni permitir que los particulares lo hagan. por ello las leyes de aduanas expresamente señalan en que casos la autoridad debe proceder a impedir el ejercicio de la función al agente aduanal. nuestro código enumera en su articulo 148, las causas de cancelación de la patente aduanal:

Contravenir a lo dispuesto en el articulo 163 fracción II.

declarar con inexactitud algún dato en el pedimento, siempre que se de alguno de los siguientes supuestos.

---

[15].- Legislacion Aduanera. Op Cit Pag. 62 y 63.

1. la omisión en el pago de impuestos al comercio exterior, derechos y cuotas compensatorias, que excedan de $45.000.00 y dicha omisión represente mas del 10% del total de los que debieron pagarse.

2. efectuar los tramites del despacho sin el permiso de las autoridades competentes cuando este lo requiera.

3. cuando se trate de mercancía de importación o exportación prohibida. pero no procederá la cancelación si el monto de la omisión no excede del 55% de los impuestos al comercio exterior.

También procederá la cancelación al señalar en el pedimento el nombre, domicilio fiscal, o la clave del registro federal de contribuyentes de alguna persona que no hubiere solicitado la operación al agente aduanal.

4. ser condenado en sentencia definitiva por haber participado en la comisión de delitos fiscales o de otros delitos intencionales que ameriten pena corporal.

5. permitir que un tercero. cualquiera que sea su carácter actúe al amparo de su patente. casi son las mismas infracciones para los regímenes aduaneros temporales, de deposito fiscal y de transito de mercancías, excepto la fracción VII. la de carecer por tercera ocasión de bienes suficientes para cubrir créditos fiscales que hayan quedado firmes y que

para su cobro se haya seguido el procedimiento administrativo de ejecución en los cinco años anteriores.

En cuanto a las causales de cancelación se aprecian las modificaciones siguientes. se aumentan los montos de las omisiones de impuestos, para considerar la existencia de causa de cancelación de patente de $33, 790.00 a $45,000.00. también la activación del mecanismo de selección aleatoria es definida como la de inicio de los tramites del despacho para considerar, como causa de cancelación la omisión de permiso, cuando en este momento no se haya acreditado su obtención y en su caso el descargo en el sistema electrónico.

Se incluyen cuotas compensatorias para la cuantificación del monto de la posible omisión en la declaración, para el caso de deposito fiscal, importaciones temporales o de tránsitos.

También se establece el procedimiento a que deben someterse las autoridades para emitir resoluciones relativas a la suspensión o cancelación de patentes de agentes aduanales de las mismas es conveniente destacar lo siguiente.

Notificado el inicio de procedimiento de suspensión o cancelación; la autoridad dará a conocer al agente aduanal (no se precisa la formalidad a que debe someterse la notificación respectiva, disponiendo únicamente

deberá ser por conducto de la aduana) otorgándole un plazo de 10 días para pruebas y alegatos. debiendo la autoridad dictar resolución en un plazo no mayor de tres meses en caso de la suspensión y 4 en casos de cancelación, en este ultimo caso, se establece la posibilidad jurídica de considerar, vencido el plazo la existencia de la negativa ficta y en consecuencia se genera la posibilidad de combatirla jurídicamente.

Novedosa resulta, sin duda, la figura de la caducidad de la instancia que establece la ley para los procedimientos de suspensión, medida por la cual cuando "transcurridos 3 meses sin que exista resolución expresa se deberá restituir al agente aduanal en el ejercicio de su patente,"[16] no existe disposición que regule la forma en la que se hará valer la caducidad de la instancia debiendo ser, a mi juicio instantáneo, sin requerir agotar instancia alguna.

Análisis especial merece la disposición que faculta a la autoridad aduanera para dictar, en caso de inicio de procedimiento de cancelación, a dictar la suspensión provisional, sin precisar de que no se menciona que es lo que se va a suspender provisionalmente, aunque advierto que pretendió el legislador referirse al ejercicio de la patente.

---

[16].- Carbajal Contreras, Maximo. Op Cit. Pag. 361

Esta norma importante que no pude omitir de lo que es el agente aduanal, especialmente en nuestro país, es la de la cancelación de que se viene hablando tiene que llevarse a cabo mediante un procedimiento en el que el agente inculpado debe ser oído en defensa norma que se establece en el articulo 167 del código aduanero, pero antes que la sanción máxima de la cancelación de la patente, el código aduanero establece la facultad que tiene la autoridad para suspenderlo en su ejercicio.

LAS VÍAS DE ENTRADA Y SALIDA DE PERSONAS Y MERCANCÍAS

Las leyes de aduanas agrupan a un extenso grupo de normas que rodean la llegada y salida de los medios de transporte que traen del extranjero personas o mercancías o los llevan hacia el extranjero y que tienen por objeto regular ejercicio y control que sobre estos medios de transporte y sus tripulantes, debe tener la aduana.

Parten estas normas del principio de que todo medio de transporte capaz de contener personas o mercancías, debe ser inspeccionado por la aduana para que esta determine su propia intervención. de ahí que la mayor parte de las reglas que componen el área sean de tipo adjetivo, procedimental. se refieren a lo que la aduana debe hacer, a como deben proceder, la aduana y los interesados cuando llega al puerto un buque, cuando cruza un ferrocarril o un camión la frontera, cuando aterriza un avión en el aeropuerto internacional o cuando utilizando cualquiera de estos medios llegan o se van del país, los contenedores. a propósito utilizo el termino medios de transporte, en vez de vehículos que sugiere aunque no signifique automóvil, quiero decir artefacto con capacidad de moverse por si, para hacer resaltar que el concepto de medio de transporte, al menos en el lenguaje aduanero, es mas amplio, pues caven en este termino todos

aquellos medios de transporte, desde los mas rudimentarios como las bestias de carga hasta los mas complejos y sofisticados como los aviones, contenedores o los gasoductos.

Ahora bien, no todas las leyes aduaneras como la nuestra utilizan la denominación de trafico que se confunde con transito, prefiriendo hablar de llegada y salida de vehículos y tratando por separado otra serie de actos, también estrictamente reglamentada, e íntimamente ligada con la llegada y salida de los medios de transporte: la carga y la descarga de mercancías, el asenso y descenso de personas.

Es común sin embargo que las leyes de aduanas, para sistematizar la regulación de esta fase, se hable en primer termino de la vía mas antigua del comercio internacional; el trafico marítimo; en seguida del trafico terrestre o de carretera, luego del moderno trafico aéreo y finalmente de la modalidad de que las mercancías crucen las fronteras hacia dentro o hacia fuera del territorio aduanero contenidas en recipientes especiales destinados a ser abiertos fuera del recinto fiscal de las aduanas, cual es el caso de los multicitados contenedores o el mas antiguo el de las valijas postales.

Algunas leyes como la nuestra hablan incluso del "trafico postal"[17] *para reunir bajo un solo titulo. toda la normatividad en el caso de la intervención aduanera en la llegada y salida del país de piezas postales, prescindiendo de la vía por la que haya arribado o vaya a salir del país la valija que las contiene (barco, avión, o vehículo terrestre).*

Así la normatividad resulta considerablemente extensa pues su contenido se refiere principalmente, a los procedimientos a seguir para la recepción o despacho de medios de transporte y en ocasiones se extiende a los que preparan la mercancía, siendo pues el contenido del área esencialmente procedimental.

Aplicare un enfoque que de tal modo queden al frente los principios para cuyo acatamiento y desarrollo se establecen precisamente estos procedimientos administrativos.

---

[17].- revista. "Prontuario de actualizacion fiscal" Numero 67. Pag. 89. Mexico D.F. 1994.

PRINCIPIOS COMUNES A TODOS LOS TRÁFICOS

A). la primera norma o principio elemental de control de llegadas y salidas de medios de transporte internacional, es que este llegar y partir ha de ser exclusivamente por donde exista oficina aduanera.

B). la segunda norma es la inspección. los transportes deben ser inspeccionados por la aduana antes de que puedan descargar su contenido procedente del extranjero o de que reciban carga destinada a el. antes de que el buque atraque en el muelle y este en posibilidad de descargar, apenas pare sus motores y abra sus puertas el avión, apenas cruce las frontera el ferrocarril o el camión apenas vayan a abrirse la valija postal o el contenedor, la aduana debe estar presente para cumplir uno de sus cometidos: inspeccionar el vehículo y proceder como corresponda.

A esta facultad de la aduana corresponde la obligación del responsable del medio de transporte capitán, piloto, conductor, tripulante, correo, de permitir, y facilitar la inspección y acatar los procedimientos correspondientes. solo en trafico marítimo la inspección tiene un nombre especial "secular"[18] la visita de inspección, (de fondeo).

---

[18].- revista. Grupo Gasca "Bitacora" Editorial Ecasa. Mayo 1994.

C). una tercera medida de control de la aduana, común a todos los tráficos, es el requerimiento a los porteadores de pasajeros o mercancías, de los documentos señalados en los reglamentos, donde se anoten los pasajeros o mercancías que el vehículo conduce. la documentación puede ser una o múltiple. generalmente recibe el nombre de manifiesto (en trafico postal hoja de ruta, guía postal etc.) a esta facultad de la aduana corresponde la obligación de los porteadores de formular y entregar la documentación que la ley exija.

"La ordenanza chilena de aduanas en su articulo 91 expresa este principio general"[19] con mucha claridad:

- *Los capitanes, conductores, pilotos, arrieros de toda embarcación, tren, avión, bestia de carga, o vehículo recibido por la aduana correspondiente, deben presentar el manifiesto guía o declaración de la carga que traigan y de los equipajes de sus pasajeros.*

D). una cuarta medida de control de la aduana es la vigilancia del medio de transporte utilizado, para que este solo sirva a la función a la que se destino y no se aproveche su presencia para la introducción o extracción de mercancías en forma ilícita.

---

[19].- Fernades Lalane, Pedro. Derecho Aduanero. Regimen Procesal, Ediciones de Palma. Buenos Aires, Argentina. 1966. pag. 228.

Esta vigilancia puede llevarse a efecto de muy distintas maneras, determinada por la naturaleza del propio medio de transporte; puede ser el cierre de candados, sellos u otro artefacto, de bodegas compartimientos o dependencias que contengan mercancías sucesibles de ser descargadas en forma clandestina; en el caso de arribo de buques, trenes o aviones, la presencia del personal de aduanas a bordo, o simplemente un control documental en el caso de carros cargueros de ferrocarril, automóviles de turistas, autobuses, yates, contenedores, etc., también en este caso existe, en contrapartida, la obligación a cargo de los porteadores de aceptar y facilitar las medidas de vigilancia y previsión.

E) un quinto principio común a todos los tráficos es que el medio de transporte y en su caso su equipo, ha de regresar a su lugar de origen en un plazo determinado para que su entrada o salida del país no se convierta en importación o exportación respectivamente.

F) otro principio general es que la carga y descarga de mercancías en los medios de transporte internacional, no puede hacerse libremente, sino siguiendo estrictamente los procedimientos establecidos en las leyes de aduanas de cada país, que tienden a proteger la seguridad no solo del fisco, sino de los propios importadores, exportadores y explotadores de los medios de transporte.

G) finalmente un ultimo principio común que consagra la obligación de la aduana de controlar la salida de los medios de transporte, a veces mediante la expedición de un documento para caso concreto, como los certificados en los buques y a veces simplemente mediante autorizaciones generales.

PRINCIPIOS ESPECIALES DE LOS TRÁFICOS.

Independientemente de los principios relacionados anteriormente, existen otros, originados por las características especiales del trafico, alrededor de los cuales las leyes de aduanas establecen otros tantos procedimientos para regular la actividad de las aduanas y de los interesados.

A). es propio de los tráficos marítimo y aéreo, el principio que no deben efectuarse a bordo de buques o aviones. operaciones de compraventa de mercancías que conduzcan estos vehículos; la razón es clara, se trata, de prevenir evasiones del impuesto aduanero, evitando la descarga de mercancías por particulares que las adquieran y burlen la fiscalización de la aduana.

B). otro principio igualmente común solo a los tráficos marítimo y aéreo es el que, en caso de naufragio o accidente, los restos de buques o aviones pueden permanecer en el país sin causar ningún impuesto de importación.

C). es también típico de estos dos tráficos a que me vengo refiriendo, que los transportes tengan en los puertos de entrada y salida de mercancías a donde llegan habitualmente, una persona que los represente con amplitud ante la autoridad aduanal: en este caso el consignatario.

D). un principio mas, exclusivo de los tráficos por mar y aire, es el que el equipo de buques y aviones extranjeros pueden permanecer en el país sin causar impuestos de importación, ni exigir ningún requisito especial, siempre y cuando sea posteriormente recogido por el vehículo a que pertenece o por otro. en materia de trafico aéreo, la evolución de la tecnología ha llevado a los países que comercian entre si a la firma de tratados internacionales en los que se consignan principios o normas especiales de este trafico, que no constan en las leyes de aduanas.

E). es propio de los tráficos terrestre, aéreo y marítimo el principio de que el abastecimiento, uso o consumo en los vehículos de artículos de rancho o uso económico, no causa ningún impuesto ni derecho aduanero, no así la descarga definitiva de tales artículos extranjeros en el país, que si debe pagar impuestos.

F). es igualmente común solo a los tres tráficos citados con anterioridad, el principio de que "cuando falten o sobren bultos a la llegada de los medios de transporte, no se exija el pago de impuestos por las mercancías que los compongan, sino que se de oportunidad al transportista de comprobar si el bulto que falta no se embarco o se

desembarco en lugar equivocado,"[20] o también si se desembarco por error. esto es frecuentísimo en trafico marítimo, pero sobre todo en trafico aéreo.

G). un principio exclusivo del trafico postal es el que ya hemos mencionado al tratar otros temas: aquí las mercancías no quedan en poder de la aduana. sino bajo la custodia y responsabilidad del servicio de correos; la aduana solo interviene para aforar, pero todo el resto de las maniobras (entrega, bultos al destinatario, manejo, almacenamiento, acondicionamiento, presentación. custodia, incluso recepción de pago de impuestos) corre a cargo del correo; el principio obedece, ya lo hemos mencionado también a convenios internacionales que hacen responsable al correo de la suerte de las postales que maneja.

H). otro principio exclusivo del trafico postal, derivado del anterior, es que la devolución de piezas postales a su remitente. cuando no son reclamadas por el destinatario y no son abandonadas expresamente, no requiere autorización especial de la aduana, ni causa impuestos, derechos o sanciones, y que lleva a cabo el correo cumpliendo solo con los requisitos que las leyes de aduanas establezcan.

---

[20].- revista. Prontuario de Actualizacion Fiscal" Ob. Cit. Pag. 90.

EL ALMACENAMIENTO DE MERCANCÍAS

"La institución del almacenamiento de mercancías en las aduanas es una consecuencia de la necesidad que tiene la autoridad de aforar estas"[21]; acto complejo que, se requiere de algún tiempo para quedar concluido. y por otra parte la entrega de las mercancías al interesado no puede efectuarse sino hasta que estén cubiertas todas las prestaciones fiscales y en su caso satisfechos los requisitos especiales que se exijan para la realización de las operaciones aduaneras, los bultos deben quedar bajo el estricto control de la aduana, lo que significa que esta debe contar con un almacén o bodega donde permanezcan en tanto concluye el aforo.

Sin embargo suele ocurrir que aun después de practicado este, los interesados no retiran la mercancía de la aduana por diversas causas; en este evento se considera que no se pueden estar guardando indefinidamente y es entonces cuando el almacenamiento en puertos y fronteras se convierte en la prestación de un servicio que debe pagarse. es un principio común a todas las leyes de aduanas que estás fijen plazos a

---

[21].- Gonsales D, Ariosto. Tratado Sobre Derecho Aduanero Uruguayo. Edicion, de la Biblioteca de Publicaciones Oficiales de la Facultad de derecho de la Republica de Montevideo Uruguay. 1962. Pag. 307.

partir de cuyo vencimiento se comienzan a generar derechos de almacenaje y que varían de acuerdo con la naturaleza del trafico.

La circunstancia de que el almacenamiento pueda revestir el carácter de servicio público, hace que este sea susceptible de ser prestado por un particular, a quien el estado puede autorizar para ello. yo hablo aquí de diversas clases de almacenaje que son las siguientes:

A). almacenaje fiscal. es el que se realiza directamente por la autoridad aduanera, en sus propias instalaciones, consiste en la recepción, guarda, custodia, y entrega de mercancía.

B.) almacenaje fiscalizado. es el que presta persona distinta del fisco, a quien autoriza a recibir, guardar, custodiar y en su oportunidad entregar la mercancía al interesado, o devolverla a la aduana. tiene la característica de que la autoridad aduanera dicta las medidas de vigilancia que procedan para resguardar sus intereses.

C). deposito fiscal. es aquel que presta la aduana a un concesionario, pero que solo funciona para las mercancías que ya han sido aforadas pero no cubiertos por sus impuestos, de tal manera que el importador o exportador tienen la facilidad de cubrir estos a medida que se vaya extrayendo la mercancía; y de esto se encarga la institución denominada almacenes generales de deposito.

La excepción a estos principios es el caso del trafico postal, en el cual no es la aduana sino el correo quien presta el servicio de almacenaje, en razón de que, la mercancía que llega o sale del país por la vía postal queda bajo la responsabilidad de esta institución interviniendo la aduana solamente para el aforo.

A). DERECHOS DE ALMACENAJE. la contrapreparación del servicio es el derecho o taza de almacenaje, que consta en tarifas generalmente incorporadas a las leyes de aduanas. aun cuando la norma es el cobro de estos derechos por el servicio prestado, las propias leyes consignan los casos de excepción en que estas tasas no deben cubrirse y que son aquellos en los que la permanencia de la mercancía en el almacén no obedece a la voluntad del interesado así como cuando aquella es propiedad del propio gobierno; así se habla en las leyes de la causa de fuerza o caso fortuito, de cuando el interesado este interponiendo un recurso ante la propia autoridad aduanera, en los casos de infracción, en los que las mercancías ingresan a los almacenes por voluntad de la propia autoridad aduanera y no del propietario y finalmente de los casos en que sus propietarios las abandonen en favor de la aduana. también hay otra causa de excepción al pago de derechos: la reciprocidad internacional en el caso de los bienes

pertenecientes a diplomáticos o cónsules y aquellos de mercancías o restos de medios de transporte que se almacenan por naufragio o accidente.

B). ABANDONO DE MERCANCÍAS. en cuanto el abandono de las mercancías aun siendo un servicio público al almacenaje, después de que ha transcurrido el plazo que la propia aduana se fija para el aforo, este no puede prestarse indefinidamente en virtud de que el constante flujo del trafico internacional llegaría a congestionar los puertos; dicha circunstancia ha generado la necesidad de poner un limite al almacenaje y por tanto de crear una institución típica de la materia, conocida como "abandono de mercancías" consiste esta institución en suponer que si transcurrido un determinado plazo el interesado no desaduana la mercancía, la ha abandonado. desde luego que si el interesado sabe con anticipación que no podrá liberar los objetos de la operación, cabe también el abandono expreso. normalmente una vez abandonada la mercancía, la aduana procede a subastarla para pagarse con el producto, el importe de los derechos de almacenaje que se le adeudan, aun cuando existen leyes como la nuestra que disponen de plano que la mercancía abandonada pase a propiedad del fisco.

C).DERECHOS ROBO O PERDIDA DE MERCANCÍAS. y por ultimo en cuanto a los robos y perdidas de las mercancías dentro de los almacenes

fiscales o fiscalizados. cuando en ocasión anterior citamos las responsabilidades en que pueden incurrir quienes intervienen en el manejo de las mercancías objeto de las operaciones aduaneras y la responsabilidad que contrae el fisco con el propietario de la mercancía, si esta se extravía cuando están bajo su custodia. este es un principio elemental repetido en casi todas las leyes de aduanas y que se complementa con la norma de que al fisco le responden a su vez, por el valor de la mercancía e impuestos dejados de cubrir, y los empleados que tengan a su cargo la custodia de las mercancías correspondientes. también es una norma común que cuando el robo o extravío ocurra en el local concecionado a persona distinta de la aduana dicha persona responderá al fisco por las prestaciones fiscales no solventadas, ya que por el valor de la mercancía tendrá que responderle al propietario.

Paralelamente a la responsabilidad que debe de exigir el fisco por el valor o impuestos de las mercancías robadas o extraviadas las leyes de aduanas disponen generalmente la investigación de los hechos, puesto que si una mercancía es robada antes de que se paguen los impuestos correspondientes o se cubran los requisitos especiales exigidos, se supone cometida la infracción de contrabando, que debe sancionarse por la propia autoridad aduanera y por la judicial.

CAPITULO III

LA LEY ADUANERA DE 1982 Y SU REGLAMENTO

SUMARIO

I. LA LEY ADUANERA DEL 1 DE JULIO DE 1982.- A).LA SISTEMÁTICA CONCEPTUAL DE LA MISMA.- B).COMPOSICIÓN FORMAL DE ESTA LEY.- 2. LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE ESTABLECIÓ LA LEY ADUANERA DE 1982- 3. LA DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO POR EL MISMO CONTRIBUYENTE.- 4. LA VALORIZACIÓN DE LAS MERCANCÍAS.- 5. LA IMPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS PARA TRANSFORMACIÓN, ELABORACIÓN O REPARACIÓN.- 6.EL DEPOSITO INDUSTRIAL.- 7.LA IMPORTACIÓN PARA LA REPOSICIÓN DE EXISTENCIAS.- 8. EL DEPOSITO FISCAL EXTENSIVO A MERCANCÍAS DE PROCEDENCIA NACIONAL9.- LOS DESARROLLOS PORTUARIOS.- 10. REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA.

LA LEY ADUANERA DEL 1 DE JULIO DE 1982

La gran preocupación de la administración publica federal de aquella época, sobre la necesidad de promulgar un nuevo ordenamiento aduanero que sustituyera al ya obsoleto código de 1952, determino que la secretaria de hacienda y crédito público nombrara una comisión de técnicos especializados en la materia, para que elaborara un proyecto de ley aduanera y su reglamento. se trabajo durante muchos meses de una manera ardua y fatigosa y se concluyo la tarea y los nuevos ordenamientos entraron en vigor el 1 de julio de 1982.

Los perfiles principales en la reforma fiscal promovida durante el periodo de gobierno casi a su termino del presidente Lic. José López portillo. constituye un instrumento fundamental para dotar al estado de recursos suficientes que le permitan cubrir el gasto publico, al tiempo que se cumpla el tratamiento equitativo a los particulares y la eficiencia de la administración pública.

En tal contexto, se procuro adaptar el sistema fiscal al dinamismo de la economía; "reducir la diversidad de los impuestos y actualizar el régimen de imposición indirecta, globalizar los ingresos y simplificar el

cumplimiento de la obligaciones"[1] sistematizar los estímulos fiscales y preparar el andamiaje jurídico para regir no solo en los tiempos pasados, sino también en los futuros previsibles, complejos y cambiantes.

Para completar el ciclo de actualización de nuestras instituciones jurídicas fiscales, se requirió modernizar el sistema aduanero, ubicándolo en el marco de la reforma fiscal de aquella época, considerada esta como programa básico de transformación que permitiera al país continuar su proceso histórico como nación, integrante de la comunidad internacional.

Desde el inicio de la década de los cincuentas, el intercambio de bienes y servicios experimento un auge nunca antes visto, e imprevisible aun para aquellos que fungieron como sus promotores.

México entonces, adecuó los sistemas jurídicos a efecto de ser posible la rápida integración del país al comercio internacional, ordenando la legislación dispersa, para integrarla a un cuerpo único acorde a las necesidades de ese tiempo.

"El 31 de diciembre de 1951 se expidió el código aduanero que adicionado, reformado y derogado estuvo regulando el comercio exterior, pero cuyo sistema cada vez resulto menos aplicable a las circunstancias de

---

1.- Lomeli Cereso, Margarita. Derecho Fiscal Represivo Editorial Porrua, S. A. Mexico, 1979. Pag. 26.

la época"[2] pues la concepción de los años cincuentas quedo rebasada por la realidad de aproximadamente unos treinta años transcurridos hasta el año de 1982.

En aquella época y mas aun en la actual el comercio exterior fue y es uno de los instrumentos mas dinámicos e importantes para promover e impulsar el crecimiento de la economía en los países en desarrollo. la captación de divisas extranjeras a través de las exportaciones y la importación de bienes y servicios socialmente necesarios para el desarrollo, constituyen elementos a los que ningún país permanece ajeno, porque hacerlo implicaría retroceder, renunciar al progreso y rezagarse, en un mundo donde la rapidez y oportunidad de las transacciones es muchas veces la diferencia entre el éxito y el fracaso.

La modernización de la legislación aduanera se ha convertido por las razones expuestas en un propósito generalizado de los países para hacer compatible sus respectivos regímenes de importación y exportación y así facilitar las operaciones de intercambio comercial.

Ejemplo de lo anterior es "el convenio para la simplificación y armonización de los regímenes aduaneros celebrados en kioto y de cuyas recomendaciones se instituyen reformas substanciales a las legislaciones

---

[2].- Lomeli Cereso, Margarita. Op. Cit. Pag. 56.

de la materia, de las naciones participantes, con el propósito de adecuar sus modelos jurídicos de comercio exterior a las circunstancias de interdependencia económica actual"[3]

En el caso de México, a nadie paso inadvertido que el código de 1951, dejo de responder a las necesidades planteadas por un comercio exterior en evolución constante y de mayor complejidad cada día.

Para hacer frente a lo anterior se expidieron reglas supletorias y complementarias a efecto de aplicar las normas contenidas en el citado cuerpo jurídico lo que dio lugar a una gran variedad de disposiciones que dificultaron la buena marcha de los asuntos del área.

Esta situación fue particularmente evidente en el aspecto de procedimientos, puesto que las mismas se crearon en una etapa incipiente del comercio internacional.

Actualizar el sistema aduanero requirió de un ordenamiento firme, sistemático y moderno que coadyuvó a fomentar el comercio exterior que facilitara las operaciones y constituyera un verdadero instrumento de política económica para el país.

---

[3].- Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Editorial. Instituto de Investigaciones Juridicas. Mexico. 1995. Pag. 269.

Orientado por esta idea, el ejecutivo federal sometió a la consideración de esa H. cámara la iniciativa de ley cuyas innovaciones mas importantes se describen adelante y que contiene los principios fundamentales de la materia en solo 149 artículos.

La iniciativa se elaboro con base en una estructura en la que los procesos de importación y de exportación se presentaron en el orden sucesivo de sus fases normales de aplicación. desde luego puede advertirse la actualización de la terminología empleada, para hacerla compatible con la que se utiliza internacionalmente. a ello obedece el cambio de denominación que se establece de "regímenes aduaneros en sustitución de operaciones aduaneras puesto que la primera tiene un ámbito de aceptación universal."[4]

También se sistematizaron normas que hoy el código contiene en largos párrafos. así el artículo 6o. de la iniciativa condenso el principio federal de trafico de mercancías que en esta ley de 1982, se establecen en los artículos 48, 146, 157, 165 y otros del código aduanero; el 7o. enuncia los medios de conducción de las mercancías, sin recurrir al tratamiento disperso de los tráficos marítimo, terrestre, aéreo y postal y en "el articulo 142 se

---

[4].- Witker, Jorge. Op. Cit. Pag.56

simplifica notablemente la estructura de los recursos administrativos remitiendo a los previstos en el código fiscal de la federación"[5]

Un nuevo principio que, congruente con la política tributaria de confianza en el contribuyente ha generado magníficos resultados en otras materias que recoge en la iniciativa: la determinación del impuesto por el mismo contribuyente. este proyecto contenía la posibilidad de que el propio interesado formule su declaración y determine para si mismo, los créditos fiscales que le corresponda pagar, sin menoscabo de la facultad de la autoridad aduanera para comprobar la exactitud de los datos proporcionados, medida que sin duda alguna agilizara las operaciones.

A fin de hacer efectivo el beneficio anterior, la inscripción en el registro nacional de importadores y exportadores se hace obligatoria para quienes habitualmente llevan a cabo actividades de comercio exterior. resalta la importación de tal medida si consideramos que el 80% del volumen anual de esas actividades lo realizan importadores y exportadores habituales.

En la iniciativa se recogen también instituciones aduaneras de reciente creación. tal es el caso de la valoración de mercancías, sistema que actualmente se regula en una ley especial.

5.- Ley Aduanera de 1982. Editorial,Porrua. 18a. Edicion Mexico D. F. 1995. Pag. 117.

Se establecen mecanismos dinámicos acordes con la estructura y características del comercio exterior, a fin de impulsar promover ramas y sectores importantes de la economía, como es el caso de los instrumentos que se incorporan para consolidar las actividades de la industria maquiladora.

Se conserva en la iniciativa el régimen aplicable en las zonas libres que ha venido operando en beneficio de las actividades económicas y en general en apoyo del bienestar de la población aceptada en las mismas.

Orientado por estas ideas, el ejecutivo federal sometió a la consideración de la H. cámara de diputados la iniciativa de una
nueva ley aduanera.

A) LA SISTEMÁTICA CONCEPTUAL DE LA MISMA. al referirse a este ordenamiento el Lic. Carlos yañes franco en su excelente monografía comentarios sobre la nueva legislación aduanera y aludir a la sistemática conceptual de la misma, nos dice lo siguiente:

"plenitud armónica la materia aduanera abarca aspectos muchos mas amplios que las contribuciones al comercio exterior y que incluyen funciones publicas de la competencia de autoridades distintas a las hacendarias. las disposiciones de la ley buscan ser lo suficientemente amplias para comprender en toda su extensión la materia aduanera, de

acuerdo con las modernas técnicas que postulan, mediante la generalización de las hipótesis, regular la totalidad de las situaciones posibles, evitando lagunas u olvidos, al tiempo que la supresión de conceptos específicos elimina las repeticiones o redundancias y disminuye la posibilidad de contradicciones"[6]

Lo anterior se observa por ejemplo, en la configuración de los hechos generadores de las contribuciones al comercio exterior, cuya hipótesis comprensiva de casos se realiza por la entrada al país de mercancías o la salida de las mismas del territorio.

Esto permite que las excepciones hayan sido expresas e intencionales, evitando las situaciones de escape que se presentan cuando se enumeran casuisticamente los supuestos gravados, además de que el funcionamiento practico de la ley, queda a cargo del particular la prueba de que se esta en el caso de excepción.

"Brevedad" se redujo el contenido normativo de los ordenamientos aduaneros al mínimo indispensable de acuerdo con el principio de legalidad para el adecuado funcionamiento de las instituciones. lo anterior dio como resultado ordenamientos manejables y prácticos en los que

---

[6].- Carlos Yañes, Franco. Comenmarios Sobre la Nueva Legislacion Aduanera. Instituto de investigaciones Juridicas. 1983. Pag. 58.

fueron eliminados los preceptos innecesarios y reubicados los que propiamente corresponden a diversos instrumentos jurídicos.

En efecto, esta ley estaba compuesta por ciento cuarenta y nueve artículos y su reglamento por doscientos dos, lo que contrasta con los Setecientos veintisiete del código aduanero, una gran parte de cuyos preceptos repiten en su contenido o función las del código fiscal de la federación, haciendo superflua la norma especial; diecisiete reglas generales sustituyen a una serie de muy larga de disposiciones conexas.

Se eliminaron de la ley anterior las normas orgánicas y se trasladaron al reglamento interior de la secretaria de hacienda y a los acuerdos de adscripción y delegación de facultades por consideraciones de técnicas legislativa, la ley aduanera establece bases jurídicas suficientes para el funcionamiento de las instituciones aduaneras, dejando el desarrollo de las mismas al reglamento y a las reglas de carácter general, esto lo será complementado por instructivos que podrán ser expedidos en la medida en que resulte necesario para fijar criterios de aplicación.

"sencillez" en la redacción de la ley aduanera y su reglamento se emplean términos y conceptos generales aceptados por la doctrina y utilizados en los demás ordenamientos fiscales federales, de acuerdo con la regla de

sencillez que postula hacer las normas aceptables para el especialista y accesibles para los particulares.

Así por ejemplo, sin perjuicio de las denominaciones técnicas de importación y exportación se utilizan con frecuencia las expresiones "introducción" y "extracción" del territorio nacional; se identifican los hechos generadores mediante la referencia de los casos en que las personas físicas y las morales están obligadas al pago de los impuestos al comercio exterior, lo cual es idéntico a la designación que hacen las otras leyes de impuestos federales; en vez de referirse al nacimiento de las obligaciones fiscales se utiliza la expresión "acusación de los impuestos" adoptada por este código fiscal.

Se señalan los casos en que no se pagaron los impuestos al comercio exterior en vez de aludir a las exenciones y se llama "contribuyentes " a los sujetos pasivos. igualmente se emplean en forma consistente y sistemática las expresiones "recinto fiscal" "recinto fiscalizado" "zonas y lugares de inspección y vigilancia permanente" "embargo y secuestro" estas ultimas en congruencia con el código aduanero de 1982.

La denominación de los regímenes aduaneros son indicativas de su finalidad y aunque se procuro ampliar las adoptadas internacionalmente, se adecuaron para mayor comprensión a las peculiaridades idiomáticos

nacionales. en los casos en que se emplea terminología nueva, se tuvo cuidado en que además de ser suficientemente explicativa en su contenido fuera comprensiva de las distintas hipótesis a que se refiere y permitiera distinguir en forma apropiada las instituciones diferentes.

"Adaptabilidad" es importante notar como el sistema aduanero permite su adaptación automática a las cambiantes condiciones económicas, al grado de que el control de cambios con el agravamiento de la crisis de divisas, no hubiera sido posible sin el instrumento de la infraestructura técnica, jurídica y administrativa diseñada en principio, para el control de los impuestos al comercio exterior capítulos II, III, VIII, IX, X, XI, de las reglas generales para el control de cambios publicadas en el diario oficial dé la federación del 14 de septiembre de 1982.

"Estructura" la división de la ley "en títulos, capítulos y secciones se realizo en forma lógica y cronológica, pues por un lado se parte de lo general a lo mas detallado, de las declaraciones de principios y conceptos básicos a su desarrollo normativo y reglas para su aplicación"[7] y, por otro lado, la regulación abarca en forma casi descriptiva las distintas fases de la función aduanera, tal y como van ocurriendo en cualquier operación de comercio exterior.

---

[7].- Carlos Yanes, Franco. Op. Cit. Pag. 48.

B) COMPOSICIÓN FORMAL DE ESTA LEY. *la ley aduanera que entro en vigor el día 1o. de julio de 1982, tiene 149 artículos comprendidos dentro de los nueve títulos y los títulos se dividen en capítulos. el título primero llamado de las disposiciones generales tiene un capítulo único. el título segundo bajo el rubro de control de aduana en el despacho, tiene varios capítulos: en el primero se regula la entrada, salida, conducción y control de las mercancías, en el capítulo segundo se alude al deposito ante la aduana, en el capítulo tercero se habla del despacho de mercancías.*

El título tercero es impuestos al comercio exterior, primero alude a los impuestos, hechos gravados, contribuyentes y responsables, en el capítulo segundo se habla de afectación de mercancías y exenciones, en el capítulo tercero se establece la base gravable, se alude en la sección primera al impuesto general de importación.

En el capítulo cuarto habla de la determinación y pago de los impuestos al comercio exterior.

El título cuarto regula los regímenes aduaneros, y en el capítulo primero se habla de las disposiciones comunes a los mismos, en el capítulo segundo se habla de los regímenes definitivos de importación y exportación y en la sección primera de este capítulo se alude a la importación y en la sección segunda a la exportación.

El capítulo tercero alude a los regímenes temporales de importación y exportación y en la sección primera de éste capítulo se habla de las importaciones temporales, en la parte II se tratan los retornos al extranjero en el mismo estado, en la sección III se habla de los regímenes para transformación, elaboración, y reparación, la parte IV habla del deposito industrial; en la sección segunda de este ultimo título, se alude a las exportaciones temporales, señalando las disposiciones generales que son aplicables, en el punto II para retornar al país en el mismo estado, en la sección III para transformación, elaboración o reparación y en el capítulo cuarto se habla de la importación para reposición de existencias; en el capítulo quinto se regula todo lo relativo al deposito fiscal y en el capítulo sexto se mencionan los tránsitos de mercancías.

El título quinto habla de desarrollos portuarios, zonas libres y franjas fronterizas y en el capítulo primero de este título se regulan tales desarrollos portuarios y en el capítulo segundo a las zonas libres, en el capitulo tercero se alude a las franjas fronterizas.

El título sexto llamado de las atribuciones del ejecutivo federal y de las autoridades fiscales tiene un capítulo único y el título séptimo, habla de las infracciones y sanciones que se pueden cometer en todas estas actividades de fomento y desarrollo al comercio exterior.

En el título octavo se alude a los recursos administrativos, y en el título noveno en un capítulo único llamado agentes aduanales, la ley alude a estos agentes del comercio con un criterio moderno e inteligible. podríamos decir que esta es la presentación formal de la ley.

LAS PRINCIPALES MODIFICACIONES QUE ESTABLECE LA LEY ADUANERA DE 1982.

En el mismo orden en que están expuestas en la sistemática conceptual de la misma las principales innovaciones de la ley aduanera de 1982, señalo a efecto de que se puedan ser entendidas de manera cabal.

I) ACTUALIZACIÓN DE LA TERMINOLOGÍA EMPLEADA. en primer lugar se dice que "la ley aduanal de 1982 actualiza la terminología empleada para hacerla compatible con la que se utiliza internacionalmente"[8] y para demostrar su acierto el legislador nos precisa que en lugar de utilizar la clásica operación conocida de muchos años en la legislación de "operaciones aduaneras" para aludir a aquellas que pueden recaer sobre las mercancías en la aduana, se utiliza la de "regímenes aduaneros" ya que con esta nueva designación nos incorporamos a un lenguaje universalmente aceptado para clasificar la clase de operación, no podría ser de otro modo, que puede recaer sobre las mercancías de la aduana.

Pienso que en realidad se trata de decir lo mismo, solamente que con palabras diferentes.

---

[8].- Witker, Jorge. Op. Cit. Pag. 120.

La novedad en la utilización de palabra "regímenes" en lugar de "operaciones" quizá consiste en que se ha enriquecido el numero de las que pueden recaer sobre las mercaderías ya que además de las clásicas definitivas de importación y exportación, de las temporales de importación y de exportación, tenemos nuevos regímenes aduaneros como son la importación temporal para la elaboración, transformación, o reparación y para deposito industrial y en la elaboración, transformación o reparación y como nueva figura la importación para reposición de existencia y el deposito fiscal también para mercaderías nacionales y no solo para extranjeras.

También se sistematizan normas que hoy el código contiene en largos párrafos. así el artículo 6o. de la iniciativa condensa el principio general del tráfico de mercancías que en este código se establece en los artículos 48, 146, 157, 165 y otros del código aduanero.

Al referirse a la entrada al territorio nacional o salida del mismo de mercancías debe realizarse por lugar autorizado. quienes efectúen su transporte por cualquier medio, están obligados a presentarlas ante la autoridad aduanera junto con la documentación exigible. el artículo 7o. de esta ley enuncia los medios de conducción de las mercancías sin recurrir al tratamiento disperso de los tráficos marítimo, terrestre, aéreo y postal y la

enunciación que hace sobre las formas de introducir y sacar mercancías del país no se limita al señalamiento de los tráficos comúnmente conocidos sino que amplia a cualquier medio la conducción, como podrían ser los sistemas inalámbricos de comunicación, oleoductos, gasoductos, contenedores y algunos otros que la tecnología pudiera crear en el futuro.

En el artículo 142 se simplifica notablemente la estructura de los recursos administrativos haciendo la remisión a los previstos en el código fiscal de la federación; en consecuencia consideramos que tales recursos de acuerdo con el art. 160 del código mencionado son:

I.- la revocación.

II.- la oposición al procedimiento efectivo.

III.- la oposición de tercero.

IV.- la reclamación de preferencia.

V.- la nulidad de notificaciones.

El código fiscal de la federación que entro en vigor en toda la república el 1o. de octubre de 1982, y que es el que actualmente nos rige en cuestión de materia fiscal, en el capítulo X llamado de "los recursos y de los artículos 242 a 250 inclusive, en que regula los recursos llamados "de la

reclamación, dé la queja, de la revisión y de la revisión fiscal[9]" será en todo caso el que en su oportunidad deberá invocarse para la tramitación de los recursos que en materia aduanal pudieran hacerse valer dada la remisión a que alude el artículo 142 de la ley aduanal que establece:" en contra de las resoluciones definitivas que dicten las autoridades aduaneras procederán los recursos que establece el código fiscal de la federación, los cuales deberán agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa".[10]

9.- Codigo Fiscal de la Federacion. Editorial, Offset.S.A. DE C. V. Octava Reimpresion. 1996. Pag. 116.

10.- Ley Aduanera de 1982. Op. Cit. Pag. 117.

LA DETERMINACIÓN DEL IMPUESTO POR EL MISMO CONTRIBUYENTE.

Como lo mencione anteriormente en los perfiles principales aquí se menciona en lo particular lo siguiente: un nuevo principio que congruente con la política tributaria de confianza en el contribuyente, ha generado magníficos resultados en otras materias, lo recoge en la iniciativa; la determinación del impuesto por el mismo contribuyente.

El proyecto contiene la posibilidad de que el propio interesado formule su declaración y determine, por si mismo, los créditos fiscales que le corresponda pagar, sin menoscabo de la facultad de la autoridad aduanera para comprobar la exactitud de los datos proporcionados, medida que sin duda alguna agilizara las operaciones.

Pienso que la exposición de motivos de la ley aduanera es incongruente con la realidad que se vive en las aduanas.

En algunas leyes impositivas como la ley del impuesto sobre la renta, se puede afirmar sin lugar a dudas que hay una verdadera autodeterminación y autoliquidación del impuesto que resulta a cargo del contribuyente. en efecto, el causante de este impuesto tiene la posibilidad de presentar su declaración llenando los machotes que le proporciona la autoridad fiscal,

manejando sus deducciones, determinando el monto de la utilidad gravable y cubriendo las diferencias del impuesto que resulten a su cargo sin que la autoridad le estorbe en el camino y esto si es, a no dudarlo, una autodeterminación y autoliquidación del impuesto. la autoridad en estos casos tiene durante cinco años la posibilidad de revisar las declaraciones de los causantes para establecer diferencias, cobrarlas y también imponer multas y recargos pero esto lo hace el fisco sobre la base del irrestricto derecho de revisión que le confieren las leyes pero mientras tanto le ha permitido a través de un procedimiento sencillo, autodeterminar su impuesto y autoliquidarlo.

Tal vez los redactores de la ley aduanera quisieron hacer algo parecido pero de acuerdo con la estructura de la ley, creo que ello no es posible en virtud de que existiendo la obligación de presentar el pedimento, la ley establece la necesidad de hacer el reconocimiento aduanero y este seria el primer obstáculo que haría imposible la autoliquidación y la autodeterminación del impuesto ya que la autoridad se interpondrá en el camino para el logro de ese propósito.

Por esto reafirmo que en estricto rigor no hay en materia aduanera ni autodeterminación, ni autoliquidación del impuesto a pagar ya que ello

resulta de una actividad conjunta realizada entre el contribuyente y la autoridad aduanera.

LA VALORIZACIÓN DE LAS MERCANCÍAS.

Una de las cuestiones mas difíciles de precisar en el despacho de mercancías ante la aduana, es la que se refiere al valor de las mismas, porque ese valor constituye la base para la determinación del impuesto.

En México, ha sido largo el camino sobre este controvertido tema y se han manejado durante largo tiempo los llamados precios específicos para integrar el monto del impuesto y estos precios específicos se han inspirado en criterios meramente empíricos como el peso, medida, clase, volumen, etc.

A través de este mecanismo solo se obtenía un resultado meramente recaudatorio. mas tarde se estableció el llamado precio oficial, que fue una especie de determinación del valor de las mercancías objeto de tráfico internacional. determinado por una decisión del estado hecha con base en estudios realizados por comisiones de técnicos. surge de esta manera la combinación de las cuótas especificas y ad-valorem, que estuvieron rigiendo en México hasta hace pocos años.

Con motivo de la promulgación de "la ley sobre el valor de la mercancía en la aduana, que entro en vigor el 1o. de julio de 1979"[11] se hizo por primera vez en nuestro país el esfuerzo para que a través de medios técnicos diferentes pero inspirados en una larga práctica aduanera de otros países, se pudiera determinar ya con criterios fundamentalmente técnicos, el valor de la mercancía en la aduana.

Lo fundamental de esta ley ha sido incorporado en la nueva ley aduanera, que entro en vigor en México durante el año de 1982 y se supone que de acuerdo con los lineamientos incorporados a la misma, ahora si será factible poder señalar con precisión cual es el valor de la mercancía en la aduana, para tener una base firme y señalar los impuestos correspondientes a los efectos objeto del comercio.

sin embargo, creo que el esfuerzo por incorporarse a un sistema de valoración, no va a operar cabalmente en la medida de lo establecido por la ley, por que el fisco sigue manteniendo la posibilidad de establecer precios oficiales en defensa de nuestro comercio exterior respecto de artículos que deben ser protegidos de manipulaciones y entonces los precios de la ley de valoración por muy ortodoxos que sean y se manejen,

---

11.- Diario Oficial de la Fedeacion. del 1 de Julio de 1979. pag. 25.

serán señalados por las decisiones de la autoridad en la fijación de precios oficiales, cuando así se determine.

De esta manera no se sabe con exactitud cual va a ser la regla de observancia obligatoria si la determinación del valor dé la mercancía conforme lo establece la ley aduanera o la fijación de su valor con base en los precios oficiales que en un determinado momento estuvieran rigiendo, sobre todo cuando estos fueran superiores al valor de dicha mercancía determinado por los mecanismos legales.

Las instituciones aduaneras de reciente creación. en la ley aduanera de 1982, se mencionan como instituciones de reciente creación las siguientes:

La importación temporal de mercancías para transformación, elaboración o reparación.

El depósito industrial.

La importación para la reposición de existencias.

Por la trascendencia que tienen estas nuevas figuras de la aduana en México, me voy a referir sucintamente a cada una de ellas.

LA IMPORTACIÓN TEMPORAL DE MERCANCÍAS PARA TRANSFORMACIÓN, ELABORACIÓN O REPARACIÓN.

Esta novedosa figura junto con el depósito industrial y la importación para reposición de existencias, tienen un denominador común pues se apoyan en lo que la doctrina en general conoce con el nombre de importaciones o exportaciones temporales cuya principal característica consiste en que "los efectos extranjeros y los nacionales pueden entrar al país o salir del mismo sin necesidad de cubrir los impuestos definitivos en virtud de que tales mercaderías ni van a ser objeto de una importación de una importación definitiva usándose o consumiéndose dentro del territorio nacional, ni tampoco de una exportación definitiva; sino que en uno y en otro caso los efectos llegan por tiempo determinado al país, o salen del mismo por dicho tiempo, para retornar al extranjero mas tarde dentro de los plazos establecidos, o reintegrarse al mismo dentro de tales plazos, sin que se hubiera ovacionado el pago de los impuestos de manera definitiva"[12]

---

[12].- Carbajal Contreras, Jose Maximo. Derecho Aduanero Editorial Porrua S.A. Cuarta Edicion, Mexico 1993. Pag. 375.

Sin embargo, no debe de dejar de señalarse que en estas típicas operaciones, es necesario garantizar el monto de los impuestos que eventualmente pudieran llegar a ocasionarse, por si tales operaciones se convierten en definitivas.

Lo anterior produce una innegable ventaja de contenido patrimonial para las personas interesada en la realización de tales operaciones, pues les evitan desembolsos de recursos patrimoniales que a veces son necesarios para la realización de otros objetivos.

Por la importancia que estas operaciones tienen, me voy referir a ellas.

En el artículo 84 de la ley aduanera de 1982 se establece que: la importación temporal de mercancías para retornar al extranjero después de haberse destinado a un proceso de transformación, elaboración, o reparación,. se permitirá por el plazo que a juicio de la autoridad aduanera sea necesario para la realización del proceso respectivo, sin que pueda exceder del máximo establecido legalmente.

Sobre esta novedosa figura se dice: el fin principal de esta modalidad del régimen de importación temporal, es el de permitir a las empresas nacionales ofrecer sus productos o servicios en los mercados extranjeros a precios competitivos, contribuir a crear mejores posibilidades de empleo a

la mano de obra y permitir la incorporación de insumos nacionales generando divisas.

En efecto, al permitir la introducción de materia prima o productos semi-elaborados, sin el pago de impuestos a la importación, el industrial abarata sus costos y por lo tanto encuentra aliciente para producir con fines de exportación.

Teniendo en cuenta que los procesos industriales tienen diferente duración acorde con su mayor o menor complejidad, no pueden señalarse plazos uniformes para su realización y por ello se deja a criterio de la autoridad el otorgamiento del plazo en que pueden permanecer dentro del territorio nacional las mercancías extranjeras sin el pago de los impuestos, sin que aquellas puedan excederse del plazo máximo que para el efecto establece la propia legislación.

EL DEPOSITO INDUSTRIAL

Dice el artículo 88 de la ley aduanera que se entiende por depósito industrial la importación temporal de mercancías de procedencia extranjera para que en recintos acondicionados se efectúen procesos de transformación, elaboración, o reparación, sin el pago de los impuestos al comercio exterior correspondientes, siempre que los productos resultantes se exporten.

La secretaría de hacienda y crédito público autorizara la aplicación de este régimen a empresas de nacionalidad mexicana cuyas instalaciones hayan sido aprobadas previamente por la autoridad aduanera y acrediten que sus programas y actividades industriales han sido aprobados por las autoridades competentes.

respecto de este artículo se puede hablar de lo siguiente:

Aunque este sistema parece en una primera instancia similar al anterior, se diferencia en que esta ideado para cuando los procesos de transformación de mercancías importadas se realizan de manera permanente y que por tanto se requiere de importar materias primas constantemente. para tal efecto el importador deberá tener almacenes adecuados que garanticen, en cuanto a control se refieren, el interés fiscal,

es por esto que la autoridad aduanera debe aprobar previamente las instalaciones.

Dado el carácter permanente de los procesos industriales y que en muchos casos dichos procesos se encuentran regulados por disposiciones diferentes a esta ley o a permisos de otras autoridades y con el propósito de armonizar estas diferentes regulaciones, es que se solicita al importador que presente ante la autoridad aduanera la aprobación de su programa de fabricación, por la autoridad competente.

Cuando los productos resultantes del proceso de transformación sean destinados al extranjero y en virtud de que las materias primas importadas no han sido nacionalizadas. los impuestos al comercio exterior por estas mercancías no deberán ser cubiertos. no sucede lo mismo con las materias primas nacionales o nacionalizadas, las que estarán sujetas a lo dispuesto por lo que haya sido señalado en los artículos 85 y 86 .

Varios aspectos económicos importantes contempla este régimen, de ellos destaca el fomento de la industria maquiladora mexicana, que coadyuva a la producción de productos exportables con mayor valor agregado nacional, componentes y mano de obra, así como un mejor aprovechamiento de los recursos y la capacidad instalada.

LA IMPORTACIÓN PARA LA REPOSICIÓN DE EXISTENCIAS

"Se entiende por importación para reposición de existencias el régimen aduanero por el cual se permite la entrada al país, sin el pago de los impuestos a la importación, de mercancías idénticas por su calidad y características técnicas y arancelarias,[13]" a aquellas que con anterioridad se importaron definitivamente y que fueron incorporadas a productos nacionales que se exportaron también definitivamente. en este régimen el interesado no tendrá que cumplir nuevamente las obligaciones en materia de restricciones y requisitos especiales exigibles que ya hubiera satisfecho.

Quienes pretendan acogerse a este régimen deberán solicitarlo previamente a la exportación, expresando a la secretaría de hacienda y crédito público cuales son los productos transformados que se pretenden exportar, las mercancías importadas que proyectan incorporarles.

Si la resolución es favorable al solicitante, en cada una de las respectivas exportaciones de productos transformados manifestara, además de los otros datos del régimen definitivo, el volumen, la cantidad y series de las mercancías de procedencia extranjera que se les incorporaron, así

---

[13].- Carbajal Contreras, Jose Maximo. Op. Cit. Pag. 386.

como las correspondientes operaciones arancelarias de la importación, sus características y demás elementos que permitan identificar los que en reposición deberán importarse en un plazo de tres meses, contado a partir de la autorización respectiva.

La propia secretaría podrá señalar las medidas de control de las mercancías de procedencia extranjera y de la finalidad del régimen que los beneficiarios aplicaran en los lugares donde se realiza el proceso industrial.

Comentando este artículo que constituye uno de los avances mas significativos que en materia de estímulos a las exportaciones contempla la legislación aduanera. no solo por la posibilidad de abaratar costos en forma tal que hagan competitiva la mercancía de producción nacional en los mercados extranjeros. sino por la rapidez y sencillez que el propio régimen tiene para su aplicación, que establece una especie de fondo revolvente. combina en efecto las ventajas de la importación temporal para transformación y elaboración y de devolución de impuestos conocido internacionalmente como draw back; adicionalmente tiene ventajas por la sencillez del procedimiento.

Lo anterior porque se trata de mercancías que habiendo sido importada definitivamente y por lo tanto con el cumplimiento de todos los requisitos,

formalidades y previo pago de los impuestos correspondientes, de tal manera que la mercancía se encuentra en libre circulación dentro del territorio nacional y por lo tanto no requiere de controles. ahora bien, si tal mercancía se utiliza en la elaboración de productos que se exporten, se permitirá la reposición de la misma sin el pago de los impuestos y en la misma proporción en que haya sido incorporada al producto exportado. la única limitante que se establece es que las mercancías sustitutas se importen dentro de los tres meses contados a partir de la autorización, con el objeto de que su introducción no distorsione la política económica. en el propio precepto se establecen las medidas elementales de control, necesarias para los efectos de la plena identificación de las mercancías que se extraerán del país.

DEPOSITO FISCAL EXTENSIVO A MERCANCÍAS DE PROCEDENCIA NACIONAL.

"El régimen de deposito fiscal consiste en el almacenamiento de mercancías de procedencia extranjera o nacional en almacenes generales de deposito autorizados para ello y bajo el control de las autoridades aduaneras, el cual se efectúa una vez determinados los impuestos a la importación o a la exportación."[14]

En el plazo autorizado, que no excederá de dos años, podrán retirarse del depositó, la totalidad o parte de las mercancías para su importación o exportación definitiva, pagando previamente los créditos fiscales correspondientes.

Este artículo describe en los mismos términos que el código aduanero lo hace en sus artículos 434 y 436 el régimen de depositó fiscal, que consiste como se sabe, en la guarda de mercancías extranjeras hasta por dos años en almacenes generales de depositó, y cuyo atractivo consiste en que se introducen a ellos las mercancías cuyos impuestos se determinan pero no se pagan para que luego puedan irse retirando gradualmente, mediante el pago de los impuestos correspondientes.

---

[14].- Ibid. Pag. 386.

En su tercer párrafo, la ley contempla una variante novedosa del depositó fiscal: se previene que puede utilizarse para sujetar a el mercancías nacionales para su exportación y que desde la fecha en que estas lleguen al almacén se consideraran virtualmente exportadas para los efectos de que el interesado reciba los estímulos fiscales del caso.

LOS DESARROLLOS PORTUARIOS

Esta figura aparece por primera vez en la legislación aduanal de 1982, y no tiene antecedentes.

El artículo 104, que se refiere a estos desarrollos, los describe así: "es de interés público el establecimiento de desarrollos portuarios en el país con los propósitos de promover la industrialización equilibrada, estimular la producción nacional, fomentar la exportación de productos terminados, incrementar la captación de divisas y medios de pago y mejorar las condiciones de empleo."[15]

Para su localización se tomará en consideración la ubicación de las fuentes de abastecimiento en materias primas nacionales, de energía y de ocupación, así como su adecuada situación frente al intercambio comercial internacional existente o el que pudiera llegar a formarse.

Al establecer cada desarrollo portuario, el ejecutivo federal dispondrá el régimen de administración aplicable, de conformidad con lo dispuesto por la ley de navegación y comercio marítimos, así como señalar las bases para la plantación de las actividades industriales, comerciales, turísticas, portuarias o de servicios en el área asignada y de su ejecución.

---

[15].- Ley Aduanera de 1982. Pag. 87.

Con este precepto, la ley responde a la necesidad imperiosa que nuestro país tiene de establecer desarrollos portuarios, para incorporarse definitivamente a la dinámica de comercio internacional y deja abierta la facultad del ejecutivo federal para establecer el régimen de administración, así como de señalar las bases para la planeación de las industrias, comercios, centros de actividades turísticas, marinas, servicios, etc. que operaran en las áreas de los mencionados desarrollos.

La introducción al país o la salida del mismo de mercancías destinadas a los desarrollos portuarios o que de ellos procedan, respectivamente, podrá realizarse bajo cualquiera de los regímenes aduaneros que establece esta ley.

El desarrollo portuario podrá ser habilitado para recibir mercancías extranjeras o nacionales para su despacho, destinadas a alguno de los citados regímenes, en cuyo caso la secretaría de hacienda y crédito público deberá señalar los lugares autorizados de entrada y salida de las mismas y las medidas de control y vigilancia que se requieran.

Al estipularse que las mercancías que entren o salgan del país cuando vengan destinadas o procedan de los desarrollos portuarios, se podrán destinar a cualquiera de los regímenes aduaneros establecidos en esta ley, se enfatiza que "la legislación debe ser lo mas ágil posible para ser

congruente con la función que van a desempeñar los mencionados desarrollos en el contexto general del desarrollo económico integral."[16] *se prevé, así mismo la posibilidad de habilitar las áreas necesarias para recibir mercancías extranjeras o nacionales para su despacho y se faculta a la secretaría de hacienda y crédito publico, para establecer los lugares de entrada y salida de las mercancías así como de los medios de control y vigilancia.*

Estas son las principales innovaciones que contiene la ley aduanera de 1982.

---

[16].- Revista. "Los Problemas Nacionales" Numero 34. Pag. 23 Mexico. D. F. 1971.

EL REGLAMENTO DE LA LEY ADUANERA

El código aduanero de 1952, no tubo jamas un reglamento, y una serie de disposiciones administrativas dictadas durante el transcurso de mas de 30 años de aplicación del mismo, "operaron de cierto modo como un derecho consuetudinario reglamentario, pero que provoco, desde el punto de vista practico, una serie, de incongruencias y de contradicciones en la aplicación de dicho código."[17]

La ley aduanera de 1982, inicio su vigencia como era de esperarse, con un reglamento que entro a regir en la misma fecha de la ley.

Que es propósito primordial de la nueva ley aduanera, la modernización de la estructura legal que rige el comercio exterior mexicano, orientada por los criterios de establecimiento de nuevos mecanismos aduaneros para apoyar la estrategia económica nacional, expresada en el plan global de desarrollo; una operación ágil de las importaciones y exportaciones de mercancías; la mayor eficiencia de las industrias de exportación; y dar bases para la adecuación de servicio aduanero a los requerimientos del país.

---

[17].- Ibid. Pag. 78.

Que la citada ley aduanera establece las instituciones y conceptos jurídicos fundamentales en los que habrá de descansar el sistema normativo de la materia, los cuales requieren de una apropiada y suficiente reglamentación, congruente con los propósitos mencionados para lograr su exacta observancia.

Que "es necesario reglamentar la manera como los contribuyentes y demás obligados podrán emplear los diversos tráficos, medios y vías de conducción de mercancías, así como el adecuado ejercicio de las facultades de la autoridad aduanera relativas a la entrada, salida, maniobra, transbordos y almacenamiento de las propias mercancías y, en su caso, de los medios de transporte."[18]

Que para promover la operación ágil de las importaciones y exportaciones con base en las nuevas instituciones aduaneras establecidas en la ley en cuestión, su reglamento habrá de señalar los requisitos de las autorizaciones para el despacho mediante verificación física o en el domicilio del interesado y para el transito y tramitación en aduana distinta de la de entrada; la regulación de los diversos regímenes temporales y de los mecanismos para el fomento de las industrias de exportación, ya sea en establecimientos destinados al efecto, tales como el depositó industrial o

---

[18].- Ibid. Pag. 92.

mediante de depositó fiscal de mercancías nacionales; y finalmente, para regular lo que concierne a los desarrollos portuarios que se están instalando en el país.

La actividad legislativa de la administración pública federal en el campo aduanero, ha sido, durante los últimos años muy prolija, pero dispersa; y por lo que se refiere a los ordenamientos principales, los sustantivos, muy espaciada, prueba, de ello es el código aduanero de 1952, antecedente inmediato de la nueva ley aduanera, que rigió durante treinta años con solo algunas modificaciones intranscendentes.

Durante este largo período, "se dictaron cientos de circulares y acuerdos no siempre congruentes entre si y muchas veces hasta contradictorios, que operaron durante este largo período como verdadero reglamento de la ley,"[19] yo diría que fue mas bien un reglamento producto de los usos y practicas comerciales al que me atreví llamar consuetudinario.

Todo lo anterior hizo necesaria la elaboración de una nueva ley aduanera y su reglamento.

---

[19].- Ramon Ramirez, Gomez. Tendencias de la Economia Mexicana Editado Por El Instituto Mexicano Ejecutivo de Finanzas A.C. Segunda Edicion. Mexico. 1984.

Para completar el ciclo de actualización de nuestras instituciones jurídicas fiscales, se requiere modernizar al sistema aduanero, hubicándolo en el marco de la reforma fiscal como programa básico de transformación, que permita al país continuar su proceso histórico como nación integrante de la comunidad internacional.

"La modernización de la legislación aduanera se ha convertido en un propósito generalizado de los países para hacer compatibles sus verdaderos regímenes de importación y exportación"[20] *y facilitar las operaciones de intercambio comercial.*

Con estas ideas la ley aduanera de 1982, y su reglamento vinieron a suplir un voluminoso ordenamiento de 727 artículos a solo 149 de la ley y 202 del reglamento, lo que desde luego significa una mejor sistematización de las instituciones y como es natural la incorporación de aquellas nuevas figuras que el desarrimo comercial de nuestro país demandaba.

En efecto, en la ley aduanera y su reglamento, se incorporan figuras tan novedosas como la determinación del impuesto por el mismo contribuyente, la valoración de mercancías para establecer la base gravable, el depositó industrial, la reposición de existencias, el régimen de depositó fiscal y el

---

[20].- Ibid. Pag. 178.

interesante capítulo de los desarrimos portuarios promovidos para fomentar la industria y estimular la producción nacional.

Justo es decir que lo permanente de las instituciones aduaneras se mantuvo en la ley de aduanera de 1982, no podría haber sido de otra manera, pero esta ley si tubo desde el principio, un reglamento que de hecho con el mismo propósito de agilizar las transacciones y el despacho de la mercancía en la aduana, establece los sistemas y procedimientos para que la ley pueda aplicarse de una manera ágil.

Finalmente, debo decir que quedo la puerta abierta para que la administración pública pueda expedir en el ejercicio de las facultades que le son propias, acuerdos y disposiciones de carácter administrativo que permitan de una mejor manera entender y aplicar las disposiciones de la ley y su reglamento.

La adaptabilidad de esta ley y su reglamento de ninguna manera implicaría incertidumbre e inseguridad jurídica para los gobernados toda vez que sus normas participarían de la misma naturaleza que las que informaran las de ley, por que son normas generales, y abstractas.

Las legislaciones que se expiden por el poder legislativo, tienden a su exacta observancia de las leyes, es decir, a facilitar su mejor cumplimiento; por tanto son parte integrante de las disposiciones legislativas que

reglamentan y por tanto participan de la naturaleza jurídica de la norma reglamentada y aun cuando no sean expedidas por el poder ejecutivo tienen todos los caracteres de una ley.

Los reglamentos internos o instructivos dirigidos a los órganos oficiales que concurren a la prestación concreta de la función aduanera que deberán contener las guías o instrucciones necesarias para una expedita y correcta aplicación de las normas de la ley y del reglamento modificables a nivel de secretaría de estado.

De las tareas enunciadas implicaron la utilización de una metodología definida y la realización de esfuerzos particularmente continuos y sistemáticos puesto que tuvieron que iniciarse con la fijación de un criterio orientador, y continuarse con un análisis exhaustivo y severo dé la legislación aduanera vigente y de aquellos cuerpos legales extranjeros de los que se pudiesen tomar instituciones modernas y adaptables a nuestra realidad.

Se prosiguió con una labor de depuración de disposiciones para establecer su jerarquía normativa y su consideración en la ley, en el reglamento, en los instructivos; se continuo con un agrupamiento lógico y jurídico de las normas para encontrar la debida estructura de la ley.

De acuerdo con el criterio orientador adoptado, finalmente se sistematizo cada una de estas normas, y darle una redacción técnica y a la vez breve y accesible que procure las resoluciones actuales y para un futuro.

Por cuanto a las normas desarrimo de la ley, con la misma metodología pero sin soslayar la jerarquía regulatoria y la flexibilidad de todo reglamento, se procuró con un cuasismo moderado, la precisión necesaria en la captación de las situaciones derivadas de la dinámica aduanera con un encuadre realista y duradero en lo posible.

Respecto a los reglamentos se fijaron caminos directos a cada órgano de aplicación de la ley y su reglamento buscando la desaparición de las corruptelas administrativas en un futuro de una ágil prestación de servicios.

Finalmente creo que la visión de desajuste normativo que existe en materia de aduanas, nos obliga a pensar en un nuevo ordenamiento para llevar a cabo una mejora fundamental en nuestras instituciones aduaneras. tenemos los instrumentos para acometer esta tarea, la cual hemos iniciado.

CAPITULO IV

NUEVA LEY ADUANERA DE 1996

SUMARIO

1. REFORMA Y MODIFICACIONES.- 2. DISPOSICIONES GENERALES Y CONTROL DE LA ADUANA EN EL DESPACHO.- 3. CONTRIBUCIONES NO ARANCELARIAS EN EL COMERCIO EXTERIOR.- 4. REGÍMENES ADUANEROS FRANJA Y REGIÓN FRONTERIZA.- 5. ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES.- 6. AGENTES ADUANALES.- 7. INFRACCIONES Y SANCIONES.- 8. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

REFORMAS Y MODIFICACIONES.

Es posible que en la vasta legislación de México existan pocas leyes que hayan sido tan modificadas como la ley aduanera, ya que año tras año era adicionada con artículos bis y ter que modificaban substancialmente su contenido, además de ser adicionada por normas procedimentales que trataban de otorgar ventajas procesales a las autoridades aduaneras frente a los particulares.

Ahora bien, la importancia de las aduanas es que en un mundo globalizado, en un mundo de mercados y de búsqueda de mercados, en donde nacen uniones o cuencas con la intención de conquistar mercados para sus productos, en una verdadera guerra comercial, en donde "la ética se traduce en la imposición de mas y mas barreras arancelarias o de medidas en contra de competencias desleales de comercio, iniciadas por los gobiernos que buscan crecer sus mercados, en este mundo y su proyección."[1]

---

[1].- Revista. Grupo Gasca "Prontuario de Actualizacion Fiscal" Revista N.- 68 Pagina 45. Editado Por Sistemas de Administracion Contable Y Admistrativo. Editorial, Sicco. Mexico, D. F. 1995.

La aduana es el puesto de control de personas y mercancías; en México, en años anteriores, se adicionaban más y más artículos para controlar los ingresos de mercancías, ahora se toma como un gran triunfo el que en la balanza comercial entre México y estados unidos

Exista un superávit de mas de 7 mil millones de dólares a favor de México.

Las cifras pueden y son, en este caso, un tanto engañosas, la economía de estados unidos es la mas poderosa del mundo, si bien para México el comercio con este país representa más del 80% de su comercio internacional para los vecinos es apenas de 2 a 3% del total de su comercio.

Una forma de control de las mercancías de comercio exterior es a través de los pedimentos aduanales, los que controlan la economía formal, pero la economía informal no es controlada por nada; así podemos ver que una de las causas del error de diciembre de 1994 que dio origen a la devaluación se dio por los miles de millones de dólares que México usó de sus divisas para comprar mercancía de procedencia extranjera; prueba plena derivada de un hecho notorio es que en el sexenio pasado nacieron miles de mercados ambulantes o semifijos a lo largo y ancho de la

república, llego el momento en que salió mas barato comprar un aparato eléctrico, que mandar a repararlo.

Lo anterior significa que ingresaron al país miles de millones de dólares en mercancía de procedencia extranjera que no pagaron contribuciones, que pusieron a la planta productiva al borde de la quiebra, o la quebraron en determinadas ocasiones, que el país dejo de ingresar recursos muy necesarios por concepto de contribuciones al comercio exterior, que la corrupción afloró en todos los niveles, que la producción agrícola se guío más por la política de importación manejada en favor de los intereses de unos pocos que se beneficiaron en detrimento de campesinos y ganaderos en el país.

Así pues, desde esta perspectiva de lo que fue la actuación de la aduana desde 1988 a 1994 y todavía en 1995, ya que las políticas y el personal continúan analizaremos el remedio mágico de lo que sea una nueva ley aduanera para 1996, misma que será controlada por casi el mismo personal de las aduanas que ha laborado desde el inicio del presidente que no cabría en la historia de México. la nueva ley aduanera consta de nueve títulos.

DISPOSICIONES GENERALES Y CONTROL DE LA ADUANA EN EL DESPACHO.

Artículos del 1o. al 9o. de la presente ley. cabe mencionar, como adición, los diferentes términos que presenta la nueva ley, la definición en detalle de las facultades de las autoridades administrativas, que debemos entender por instalaciones de particulares, lo referente a la actualización de multas y cantidades que determine la ley y el precepto que establece que las copias o reproducciones de documentos que deriven de microfilmes, discos ópticos o cualquier otro medio que autorice la secretaría de hacienda y crédito público, tendrán el mismo valor probatorio que los originales, cuestión que se contrapone con la jurisprudencia y preceptos del código federal de procedimientos civiles y que es muy temerario, ya que una fotocopia puede ser alterada fácilmente.

Los artículos 10. al 50. de la nueva ley en el control de las aduanas en despacho aduanero, es la introducción o salida de las mercancías en territorio nacional, último lugar en donde reina la soberanía de una nación, de ahí la importancia de las aduanas, existe un tratamiento que autoriza a determinados particulares a prestar algunos servicios de aduana como almacenamiento, manejo y custodia, carga, descarga de mercancías

de comercio exterior, fiscalización, así como el despacho aduanero de las mismas.

De igual manera, los particulares pueden prestar servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios necesarios para llevar el control de los despachos aduaneros, pero corresponde a las autoridades determinar las contribuciones que se causen en materia de comercio exterior.

Quiero destacar el artículo 18 de la ley aduanera que establece que las 24 horas del día y todos los días del año son considerados como hábiles para el ejercicio de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales, lo anterior refleja la naturaleza de las operaciones aduaneras.

Las mercancías que ingresan al territorio nacional por la vía postal tienen más requisitos de vigilancia y se faculta al servicio postal mexicano (sepomex) a ejercer una vigilancia más rigurosa que la contemplada en forma anterior, lo que lleva a que la secretaría de comunicaciones y transportes (SCT)tenga injerencia en operaciones de despacho aduanero.

Existe una disposición que me parece inconstitucional, referente a que si las mercancías en depósito ante la aduana, se extravíen por caso fortuito o fuerza mayor, el fisco federal y sus empleados no serán responsables, situación que se ha prestado a numerosos abusos, ya que en

el sentido de la redacción de este precepto, "las causales de extravío por fuerza mayor o caso fortuito son innumerables sin responsabilidad para los empleados del fisco mismo, lo que deja a los particulares en estado de indefensión."[2]

Se regula mas en detalle el concepto de despacho aduanero y los requisitos de los pedimentos de importación o exportación o pedimentos consolidados, se mantiene el mecanismo de selección aleatoria y de reconocimiento aduanero, situación que ha propiciado corrupción en grande y la entrada de mercancías en contrabando por miles de millones de dólares.

Se detalla el procedimiento a seguir en materia de consultas previas de particulares a la operación de comercio exterior, como no se establece el plazo en que las autoridades deben responder a dichas consultas, podemos suponer que opera el plazo de la negativa ficta del artículo 37 del código fiscal de la federación, mismo que fue reducido "de cuatro a tres meses en

---

2.- Revista. "El Fisco su Estrategia Empresarial" Numero 67. Pagina 34. Editado Por el Centro de Estudios Fiscales y Administrativos. Mexico D. F. 1993.

que la autoridad debe responder antes de que se considere que respondió en sentido negativo."[3]

El artículo 49 de la nueva ley expresa que cuando las autoridades en ejercicio de sus facultades de comprobación conozcan inexactitudes o falsedades en lo declarado, las autoridades podrán determinar contribuciones omitidas, cuotas compensatorias e impondrán las sanciones que correspondan, sin que se especifique qué sanciones son las que corresponden, cabe mencionar la regla general, si el fundamento de la autoridad es la ley aduanera estamos frente a una infracción administrativa, pero si el fundamento es el CFF, estamos frente a un delito fiscal.

---

[3].- El Fisco su estrategia empresarial Ob. Cit. 34.

CONTRIBUCIONES NO ARANCELARIAS EN EL COMERCIO EXTERIOR.

Artículos 51 al 89 de la nueva legislación se definen los impuestos al comercio exterior y son el general de importación y el general de exportación de tarifas variables, se establece que quienes son los responsables solidarios del pago de contribuciones de comercio exterior de cuotas compensatorias entre los que destacan los mandatarios agentes aduanales, propietarios y empresarios de medios de transporte, pilotos capitanes y en general los conductores de los mismos, remitentes de mercancías de franja o región fronteriza al interior del país, los que enajenen mercancías de importación o exportación en casos de subrogación, almacenes generales de depósito o el titular del local destinado a exposiciones internacionales por mercancías no arribadas o faltantes o sobrantes, cabe mencionar que la responsabilidad solidaria, comprende los accesorios con excepción de las multas.

Se habla de la gran responsabilidad de los agentes aduanales, de la reexpedición de mercancías, su base graciable y de las obligaciones de los importadores, así como de las mercancías exentas en lo referente a la importación de vehículos y de las importaciones con franquicia.

Cabe mencionar un capítulo muy importante en lo referente a la base gravable de los impuestos generales de importación, para determinar el valor de las mercancías en aduanas recurre a varios tipos de valores, entre los que destacan, el valor de transacción, señalaremos también elementos como el de vinculación entre importador y exportador, cuando esta no influye en el precio, caso posible cuándo existe venta entre personas vinculadas, procedimientos alternativos de valuación, diferencias entre mercancías idénticas, mercancías similares, valor de precio unitario de venta, valor reconstruido y los criterios para valuación alternativa.

En lo referente al impuesto general de exportación debe determinarse la base gravable, las obligaciones de los agentes y apoderados aduanales. "el 1 de julio de 1996 entro en vigor la determinación de contribuciones por parte de sepomex cuando las importaciones o exportaciones se realicen por la vía postal."[2]

Será interesante ver si al momento de entrar en vigor esta disposición deberemos considerar al servicio postal como responsable solidario en términos de los artículos 26 de CFF Y 53 de la ley aduanera

---

[2].- Revista. "Bitacora" Numero 78. Pag. 67. Editorial Ecasa. Mexico.D.F. 1994.

en términos de la fracción I del mencionado artículo por ejercer un mandato.

En esta nueva ley se determinan las obligaciones de las instituciones de crédito y de las casas de bolsa, elementos que tratan de establecer un mayor control financiero sobre las operaciones realizada por importadores o exportadores Titulares de cuentas aduaneras relacionadas con la tesorería de la

federación.

REGÍMENES ADUANEROS FRANJA Y REGIÓN FRONTERIZA

Artículos 90 al 135 de la ley aduanera. desaparecen los regímenes de marinas turísticas y campamentos de casas rodantes, para quedar los siguientes definitivos, temporales, depósito fiscal, tránsito de mercancías y de elaboración, transformación, o reparación en recinto fiscalizado.

Los regímenes definitivos son de importación y de exportación.

Los temporales son de importación con dos tipos: a) para retornar al extranjero en el mismo estado b)para elaboración, transformación o reparación en programas de maquila o de exportación, los temporales de exportación son para retornar al país en el mismo estado o para elaboración, transformación o reparación.

De depósito fiscal, de transito de mercancías que puede ser interno o internacional.

Y el régimen de elaboración, transformación o reparación en recinto fiscalizado.

Aquí entro en vigor una reforma que de manera indudable fue pensada e instrumentada por economistas, quienes tuvieron a la vista los principios tributarios de certeza en la imposición al elaborar el artículo 89 de la nueva ley.

Dice el texto al inicio del artículo "los importadores que realicen operaciones al amparo del procedimiento de revisión en origen calcularan, durante el mes de enero, las contribuciones y cuotas compensatorias que en los términos de este artículo deberán pagar por las importaciones efectuadas durante el ejercicio inmediato anterior de acuerdo con lo siguiente"[3]

Y se pasa a calcular las contribuciones con una autentica certeza en la imposición con fórmulas matemáticas como las siguientes:

$$ME = \frac{(CE)}{(CE+CDV)} X100$$

ME= MARGEN DE ERROR

CE=monto total de contribuciones y cuotas compensatorias pagadas por el importador de manera espontánea, conforme a la fracción V del artículo 98 de esta ley, en el ejercicio inmediato anterior.

---

[3].- Ley Aduanera. Editorial Sista. 19a. Edicion. Mexico. Pag. 41.

CDV= monto total de contribuciones y cuotas compensatorias declaradas por el importador en los pedimentos que no fueron objeto de reconocimiento aduanero, segundo reconocimiento, verificación de mercancías en transporte o visitas domiciliarias, en el ejercicio inmediato anterior.

Podemos decir o mejor dicho , lo menos que podemos decir, es que estamos frente a la aplicación retroactiva de una ley en perjuicio de una persona, elemento que es prohibido por la constitución federal, ya que la determinación de contribuciones al comercio exterior que deben pagar por la llamada revisión en origen, parte de cálculos realizados en el ejercicio inmediato anterior, es decir, la base gravable será modificada por hechos realizados en el ejercicio anterior, una situación, máxime que esta disposición no se encontraba en vigor el año pasado.

Pero mas aun existen otras dos fórmulas similares para calcular la base gravable en este mismo artículo 99 fracciones II y III, de la ley aduanera las cuales determinan el porcentaje de contribuciones y cuotas compensatorias omitidas y porcentajes mayores que el error de calculo.

Si lo anterior parece realmente confuso, el concepto de certeza en las contribuciones desaparece en el presente artículo, ya que si tomamos

como base para el calculo de contribuciones una serie de fórmulas que dan margen a calcular cantidades diversas, estamos frente a una indeterminación de la ley, misma que agravia a los contribuyentes en forma personal y directa.

El resto de los regímenes aduaneros se mantienen en la misma forma que estaban contemplados, eliminadores como ya se había dicho, las adiciones a los artículos de años anteriores y numerándose los actuales artículos de manera corrida.

Artículos 136 hasta el 142 de la legislación cabe mencionar que el concepto de franja fronteriza se mantiene en la ley aduanera y comprende el territorio entre la línea divisoria internacional y la línea paralela ubicada a una distancia de 20 kilómetros hacia el interior del país, y por región fronteriza se entiende como el territorio que determine el ejecutivo federal, prerrogativa importantísima en materia de comercio exterior.

Las ventajas de la franja y región fronteriza es que son regiones en donde las mercancías están en total o parcialmente desgravadas del pago de contribuciones al comercio exterior además de que los habitantes de estas zonas pueden disfrutar de una serie de desventajas de las que no gozan los habitantes del resto del país.

"Uno de los objetivos del tratado de libre comercio con América del norte, es la gradual desaparición de las franjas y regiones fronterizas, ya que los beneficios del TLC eran inmensos y beneficiarían a toda la población."[4]

---

[4].- Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Editorial. Instituto de Investigaciones Juridicas. Mexico, D.F. 1995. Pag. 267.

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES.

Artículos 143 al 158 en este apartado están contempladas las facultades del poder ejecutivo federal pero no de las que derivan del art. 133 de la carta magna, sino que son las siguientes: establecer o suprimir aduanas fronterizas, interiores y de tráfico aéreo o marítimo, así como designar su ubicación y funciones, suspender servicios de aduanas, autorizar que el despacho de mercancías pueda hacerse en forma conjunta con aduanas de países fronterizos.

Las funciones de la secretaría de hacienda y crédito público(SHCP) devienen de las que le otorga el reglamento interior de la propia secretaría, que podemos decir es la competencia o la función de legalidad a que obliga el artículo 16 de la constitución.

se mantienen los requisitos por los que los particulares pueden y deben comprobar la tenencia, el manejo y transporte de mercancías y los requisitos de las mismas actas, así como las causales que permiten la retención.

"De igual manera se mantiene el procedimiento administrativo en materia aduanera (PAMA),"[5] *cuando por infracciones se embarguen precautoriamente mercancías de procedencia extranjera, en que casos procede el embargo precautorio y como pueden las autoridades determinar contribuciones de manera provisional sin mediar procedimiento administrativo.*

Se habré el mismo período de pruebas y alegatos para que el particular pueda impugnar el acta de inicio del PAMA, el desahogo y la valoración de las pruebas que presente el particular deberán desahogarse de conformidad con el artículo 123 de cf, este precepto facultaba a la autoridad aduanera para iniciar el pama y tomarse el tiempo que quisieran antes de citar resolución, dejando a los particulares en estado de indefensión, por fortuna las reglas para que este tipo de resoluciones ya han cambiado.

Debe mencionarse también las facultades de las autoridades aduaneras para realizar visitas domiciliarias, mismas que causan, cierto temor en la población, debe tomarse en consideración que el acta de embargo

---

[5].- Revista. "Prontuario de Actualizacion Fiscal" Numero 68. Pag, 155. Mexico D.F. 1996.

Hace las veces de acta final en la parte de la visita que se relaciona con los impuestos al comercio exterior y las cuotas compensatorias de las mercancías embargadas.

Aun siendo acta final en este sentido, el interesado deberá ofrecer en un termino de 10 días las pruebas que acrediten la legal estancia de dichas mercancías en el país. la resolución que desahogue las pruebas y determine contribuciones o cuotas compensatorias deberá dictarse en un plazo no mayor de cuatro meses contados a partir de la fecha de embargo.

AGENTES ADUANALES

Artículos 159 al 175 de la nueva legislación en lo referente a los agentes aduanales, requisitos para obtener la patente de agente aduanal, para operar; en que aduanas puede operar; en que aduanas puede operar este aduanal, sus obligaciones, sus derechos y las causales de suspensión y de cancelación de los mencionados agentes.

mismos requisitos de operación de los apoderados aduanales y la sección tercera que crea la figura del dictaminador aduanero.

La SHCP puede otorgar autorización de dictaminador aduanero a las personas que cumplan los siguientes requisitos:

1. ser ciudadano mexicano

2. no haber sido condenado por sentencia ejecutoriada por delito intencional que merezca pena corporal.

3. gozar de buena reputación personal y ser de reconocida probidad y honradez.

4. no ser servidor público ni militar en servicio activo, ni haber prestado servicios en la administración general de aduanas.

5. no tener parentesco de consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, y en colateral hasta cuarto grado ni por afinidad con el administrador de la aduana en donde presta sus servicios.

6. prestar y aprobar el examen psicotécnico que practiquen las autoridades aduaneras.

La autorización tender vigencia por solo un año.

en términos del artículo 44 de la ley aduanera, los dictaminadores tienen la responsabilidad de determinar la veracidad de los siguientes conceptos.

1. las unidades de medida señaladas en las tarifas de las leyes de los impuestos generales de importación o exportación, así como el numero de piezas, volumen y otros datos que permitan cuantificar la mercancía.

2. la descripción, naturaleza estado origen y demás características de la mercancía.

3. los datos que permitan la identificación de las mercancías.

los dictaminadores serán los responsables de las irregularidades cometidas y se les aplicara una sanción de 300 a 400% de las contribuciones que se dejaron de cubrir por las irregularidades detectadas por las autoridades aduaneras.

Cabe mencionar que en este apartado se incluirán multas, accesorios y en su caso cantidades actualizadas, ya que son accesorios de las contribuciones y participan de su naturaleza, se dejan de lado las cuotas compensatorias omitidas por lo que en interpretación estricta de la ley, la omisión de estas cuotas no tiene sanción para los dictaminadores.

Cabe mencionar es que si "la sanción se aplica por una irregularidad exclusiva del dictaminador"[6]*, al contribuyente no se le aplicara ninguna sanción ni a la empresa en la que preste sus servicios el mencionado dictaminador.*

---

[6].- Prontuario de Actualizacion Fiscal. Ob. Cit. 78.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículos 176 al 202 de la ley. las causales contempladas en las infracciones son iguales a las previstas en los delitos de contrabando, solo que en este caso, la sanción son multas administrativas.

Existe un precepto que libera de la aplicación de las sanciones previstas en los artículos 176 y 178 y son por adquisición o tenencia de mercancías de uso personal del infractor y son los alimentos y bebidas que consuma y ropa con la que se vista; cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones, perfumes y medicamentos que utilice y artículos domésticos para su casa habitación.

Las infracciones establecidas en ley son las previstas por todo tipo de movimiento en materia aduanera en sus diversas modalidades.

Finalmente el artículo 202 de la ley aduanera establece una opción para los infractores, que en vez de pagar una multa pueden constituir fondos para el establecimiento, reparación o ampliación de las aduanas.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

Artículo 203. se remite para su estudio al capítulo respectivo del código fiscal de la federación. con la siguiente salvedad.

El recurso de revocación en la anterior ley aduanera era especifica en este sentido, en caso de controversia entre particulares y las aduanas, se tenia que agotar de manera terminante el recurso de revocación, antes de acudir al tribunal fiscal de la federación.

Así el artículo 142 de la anterior ley expresaba en su segundo párrafo:

" El recurso de revocación deberá agotarse por el interesado antes de interponer juicio ante el tribunal fiscal de la federación"

El efecto que tenía este precepto, era que las autoridades aduaneras generalmente eran muy omisas para dictar resoluciones, el particular tenía que, o bien esperar a que se resolviera en años, incluso dicho recurso, o bien interponer un juicio de amparo, solicitando que se le dictará resolución, otro medio de defensa que podía llevar hasta un año antes de que la autoridad aduanera se dignara emitir una resolución.

Otra vía de defensa de la que podía disponer el particular era la de interponer el juicio de nulidad ante el TFF, de jerarquía mayor que la ley

especial, en este caso, la ley aduanera; en este sentido, el particular tenía que esperar una resolución favorable, pero con el temor de que no fuera apreciada así por las autoridades y viera desechada su demanda de nulidad por no haber agotado el recurso de revocación ante la propia autoridad aduanera.

Ahora el artículo 203 de la nueva ley aduanera establece lo siguiente: " la interposición del recurso de revocación será opativa para el interesado antes de interponer juicio ante el tribunal fiscal de la federación"[7]

El efecto jurídico que emana del anterior precepto será la agilización de la justicia aduanera en México, así no tendremos que depender de las políticas de negar la resolución por el mero silencio de la ley, y podremos acudir a un tribunal imparcial de justicia administrativa para demandar la aplicación de la justicia.

La nueva ley es el reflejo de la anterior, se adicionan figuras nuevas como las que se han analizado en detalle y son el recurso de revocación, el dictaminador aduanero, las fórmulas matemáticas para calcular la base gravable etc.

---

[7].- Ley Aduanera. Ob. Cit. 90.

Pero la función de la nueva ley aduanera es igual a la anterior, eliminando las adiciones que contenía la ley anterior.

El problema en México no se resuelve con nuevas leyes si no con la aplicación de las ya existentes por parte de los gobernantes y después por los gobernados.

CAPITULO V

ANÁLISIS DE LA NUEVA LEY ADUANERA DE 1996

SUMARIO

1. ANTECEDENTES.- 2. DISPOSICIONES GENERALES.- 3. CONTROL DE LA ADUANA EN EL DESPACHO.- 4. CONTRIBUCIONES Y CUOTAS COMPENSATORIAS NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR.- 5. TRANSITO DE MERCANCÍAS 6. REGÍMENES ADUANEROS.- 7. FRANJA Y REGIÓN FRONTERIZA.- 8. ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES.- 9. AGENTES ADUANALES APODERADOS Y DICTAMINADORES ADUANALES.- 10. INFRACCIONES Y SANCIONES.- 11. RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

ANTECEDENTES:

La publicación del texto de la ley aduanera en el diario oficial de la federación, la cual abroga la anterior (1982), la iniciativa de vigencia de esta nueva ley aduanera, en términos del articulo 1 transitorio de la misma, seria el primer día de abril de 1996, esto permite establecer en forma contundente lo adecuado o inadecuado de la confección de la ley aduanera, teóricamente renovada y acorde a las necesidades y perspectivas existentes en nuestro país en materia de comercio exterior.

"En múltiples casos las modificaciones realizadas por el legislador son únicamente de ubicación,"[1] con el fin de lograr una mayor coherencia en la estructura orgánica de la propia ley, de manera que subsiste textualmente el precepto normativo de que se trata sin embargo esta cambiado el numero del articulos que lo contiene.

En otros casos el concepto jurídico de determinado artículo permanece incólume, y la forma de expresión se ve alterada toda vez que se han cambiado solo palabras y formas gramaticales. las anteriores hipótesis de ninguna forma justifican la creación de una nueva ley, a

---

[1].- Revista. "Bitacora" Editorial Ecasa.Numero 88. Pag 90. 1996.

menos que los errores en los mencionados sentidos sean en verdad alarmantes, impidiendo la aplicación legal del propio ordenamiento jurídico, situación que en especie no se da, ya que la ley aduanera vigente ha venido regulando, si no en forma perfecta, si funcional y legalmente, los aspectos de comercio exterior de su competencia, a través de los órganos facultados. existe evidentemente una tercera clase de reforma. la reforma de fondo que atendiendo a las necesidades contemporáneas de la materia a regular, las recoge y utiliza como punto de partida para adecuar el ordenamiento jurídico al reclamo social y material. este tipo de modificación implementa y soluciona, crea nuevos procedimientos, anula vicios y degeneraciones comúnmente en la práctica gestados y, en resumen, justifica la actividad legislativa y a los Titulares del ejercicio de tal función.

Encontré una multitud de reformas de este ultimo rango, no perdiendo de vista que es necesario el transcurso del tiempo para poder apreciar la justicia lo atinado y errado de los cambios que se han propuesto. y será a través del ejercicio del comercio exterior y al amparo de la nueva ley aduanera que se podrá apreciar un cambio que beneficie, que perjudique o, simplemente una continuidad en un sistema aduanero mexicano fosilizado.

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1o. *en este precepto legal, los cambios en realidad son mínimos. se realiza una distinción entre los conceptos de poseedor y destinatario, misma que en el texto de la anterior ley se encontraban unidos y ahora mediante el uso de una coma, adquieren individualidad y autonomía, lo cual parece correcto en atención a que son cosas totalmente distintas. así mismo se agrega el concepto de tenencia o posesión de mercancía, como acto al que también le es aplicable la normatividad aduanera.*

Afortunada la adición que enlista los sujetos destinatarios de las disposiciones de la ley, toda vez que en la anterior redacción no quedaban contemplados aquellos que simplemente tuvieran la "tenencia de las mercancías de comercio exterior"[2] no obstante que por disposición del anterior artículo 130 (179), las sanciones por infracciones a la introducción ilegal de mercancías le eran aplicables a quienes simplemente detentarán mercancías extranjeras sin poder comprobar su legal estancia.

---

[2].- Revista."Camara Nacional de Comercio de la Ciudad de Mexico"Numero 90. Pag. 139. Mexico D.F. 1996.

El artículo 2o. a manera de glosario, se determinan conceptos que considera el legislador dudosos. destaca el hecho de que persiste el concepto de mercancía y prácticamente el que se exprese legalmente este artículo es un ejemplo de ordenación orgánica de una ley:" que debe entenderse por secretaría, autoridad aduanera, residente en territorio nacional, etc."[3] ideas que se encontraban dispersas en la anterior ley y que aquí se conjuntan.

En apego a un nuevo estilo legislativo, sobre todo en lo que se refiere a disposiciones que tocan aspectos de comercio exterior(art. 3 de la ley de comercio exterior), se creo un artículo que contiene definiciones la mayoría de ellas existentes ya en la ley que se abroga, quedan ahora contenidas en un solo artículo, otras se agregan con el propósito mas de economía de textos, que de crear verdaderas acepciones legales.

De manera particular, en lo que se refiere a la definición de autoridad aduanera, se reconoce la existencia de cuerpos jurídicos distintos del reglamento interior de la secretaría de hacienda, que pueden otorgar tal carácter, como ejemplo de lo anterior, se encuentran los acuerdos delegatorios de facultades que para efectos de precisar el

---

[3].- Bitacora. Op. Cit. 195.

funcionario en el que recaen ciertas facultades que dicta la propia secretaria.

Artículo 3o. este artículo solo se desmembra y sufre una transformación en cuanto a su construcción gramatical. en materia de colaboración con las autoridades extranjeras, queda claro que únicamente en los términos de los tratados internacionales de los que México sea parte y no de cualquiera que exista en materia aduanera, como podía interpretarse en la anterior redacción.

Artículo 4o. este dispositivo legal ya no distingue entre empresas de participación estatal y de carácter privado, como operadores de puertos, aeropuertos terminales ferroviarias, hablando ahora de "quienes" termino muy poco jurídico y, por ende, inadecuado. así mismo constriñe a las instalaciones aeroportuarias y ferroviarias al ser aprobadas por la autoridad aduanera, especificación que anteriormente no se realizaba.

La obligación de proporcionar instalaciones aduaneras, establecida para quienes operen puertos o aeropuertos, se amplia al supuesto de terminales ferroviarias; así mismo se establece que dichas instalaciones deben ser aprobadas previamente por la autoridad aduanera.

Artículo 5o. este precepto normativo se integra por tres párrafos de artículos que integraban la anterior ley aduanera. el articulo 5o. y 140. no

se propone nada novedoso, únicamente se busca la ordenación y coherencia del ordenamiento jurídico.

Se reubica, del capítulo de infracciones al de disposiciones generales la determinación de la supletoriedad del código fiscal de la federación, para la imposición de sanciones; por lo que queda la ley federal de procedimiento administrativo sin aplicabilidad en la materia aduanera, sin embargo puede apreciarse que dentro de los procedimientos determinados por esta ley, no existe alguno para la imposición de sanciones distintas de la omisión en el pago de contribuciones y cuotas compensatorias o de casos distintos de aquellos en los que proceda el embargo precautorio, es decir en infracciones de las llamadas "formales" deber someterse la autoridad a lo establecido por el código fiscal de la federación.

Artículo 6o. este artículo autoriza, en miras a alcanzar y utilizar los avances tecnológicos, la calidad de medios de prueba de "discos ópticos, microfilmes y cualquier otro instrumento que apruebe la secretaría de hacienda y crédito público",[4] para demostrar los actos jurídicos que en ellos se representen, con el mismo rango que los originales,

---

[4].- Codigo Fiscal de la Federacion. Editorial, Offset. S. A. de C.V. octaba reimprecion. Pag. 130.

complementariamente se destaca que los procesos de grabación o filmación deberán ser autorizados por la propia autoridad aduanera.

En lo referente a formar un archivo con las copias de los documentos aduaneros, en la que se permite el almacenaje de los mismos con este procedimiento, sin embargo pueden originarse problemas de tipo práctico en lo referente a la obligación que tiene todo poseedor de mercancías de comercio exterior de amparar en todo tiempo dichas mercancías con la documentación aduanera correspondiente (art. 146 fracc.I) por lo que en interpretación estricta de este artículo bastara, con que se cuente con un medio magnético en el que se encuentre grabado dicho documento.

Artículo 7o. el espíritu de este artículo con relación al anterior se mantiene invariable, solo se sustituyen las reglas de carácter general por disposición expresa del reglamento de la nueva ley aduanera, como medios para regular la forma y modalidad de la transmisión de información entre la autoridad aduanera y los medios de transporte aéreo de pasajeros, con virtud de la cual esta ultima informa a la primera respecto de los pasajeros extranjeros que traslada a territorio nacional cabe hacer mención que el citado reglamento aun no ha sido confeccionado, razón por la cual, en caso de que entrara en vigor la nueva ley aduanera y todavía no se hubiese

expedido su reglamento, mantendría su vigencia el de la anterior legislación aduanal en todo cuanto no se opusiese a la nueva ley. se hace extensiva la obligación de informar a la autoridad, de los pasajeros que se transporten en vuelos internacionales a cualquiera que sea el tipo de vuelo, la anterior disposición únicamente establecía la obligación cuando se trataba de vuelos comerciales regulares, asimismo se establece una nueva obligación a las líneas aéreas que consiste en informar cuando se transporten mercancías explosivas o armas de fuego.

Artículo 8o. en el correlativo precepto legal de la anterior ley aduanera se deslindaba de responsabilidad de cumplimiento de las determinaciones contenidas en el ordenamiento aduanal en forma expresa a naves dedicadas exclusivamente a servicios oficiales de la federación. tales medios de transporte razón por la cual acertadamente puedo afirmar que tal excepción ha terminado, es decir las naves que en exclusiva presten servicios a la federación quedan sujetas a todas las disposiciones de corte aduanero y desde luego deberán someterse al ejercicio de las facultades de sus autoridades, este cambio a todas luces, es benéfico. no se alcanza a comprender bajo que premisa se permitía que los citados transportes pudieran estar encima de la ley aduanal y no ser susceptibles de su cumplimiento, asimismo este precepto, a diferencia del de la ley anterior,

condiciona el trato que se dará a las naves de gobiernos extranjeros al estricto cumplimiento de los tratados internacionales celebrados por nuestro país y su gobierno, del cual dependerá la exigencia o exención en el cumplimiento de la normatividad aduanera.

Artículo 9o. este artículo es el numero 5o. de la anterior ley aduanera, sus extremos normativos permanecen intactos. se precisa que la obligación de informar la transportación de dinero a la entrada al país, debe hacerse ante la autoridad aduanera y no ante la aduana como obligaba la anterior ley, bastante mas afortunada la nueva redacción, toda vez que en el concepto aduana no es referida a un sujeto y por lo tanto no puede ser destinatario de informe alguno, lo que si es factible tratándose de autoridad aduanera.

CONTROL DE LA ADUANA EN EL DESPACHO

Artículo 10. solo se agrega al artículo el concepto de "día y hora hábil" por cuanto al primer párrafo se refiere. en cuanto a su ultimo párrafo es de nueva creación y aunque en la práctica en cuanto al tráfico marítimo se refiere, excepcionalmente se autoriza la entrada al territorio nacional en determinadas mercancías por un lugar y su salida por otro, en atención a factores como peso y volumen; en la anterior ley aduanera no se encontraba expresamente regulado.

Se crea el soporte jurídico para que la S.H.C.P. pueda, mediante reglas, autorizar que el ingreso de mercancías al país pueda efectuarse en muelles propiedad de particulares, aun sin tener autorización para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia, llama la atención que el artículo que se comenta obligue a que una autorización particular se otorgue mediante una regla de carácter general.

Artículo 11. es reproducción textual del artículo 7o. dé la anterior ley aduanera.

Artículo 12. introduce, a manera de concepto general el termino "medio de transporte[5]" entendido de que la anterior ley aduanera se refería a medio de transporte marítimo o aéreo, sin tomar en consideración otros de distinta naturaleza, también susceptibles de ser protegidos por la regulación que realiza este artículo.

Artículo 13. se elimina el transito simplificado establecido a través de reglas de carácter general que dicta la secretaría de hacienda y crédito público, como única forma de realizar transbordo de mercancías de procedencia extranjera de una aeronave a otra, sin haber sido despachadas. este precepto normativo permite la realización del transbordo, responsabilizando del mismo a la empresa transportista o a un agente o apoderado aduanal y, no como anterior mente se realizaba, invariablemente la responsabilidad debía recaer en un agente aduanal. en consecuencia la intervención de un apoderado o agente aduanal es potestativa, facultándose al primero de los mencionados en forma expresa, en contraste con la ausencia de su mención por parte de la anterior legislación. se elimina el procedimiento de tránsito simplificado a que

---

5.- Bielsa, Rafael. Ciencia de la Administracion. Segunda Edicion. Ediciones Roque de Palma. Buenos Aires. Argentina 1955. Pag. 249.

deben sujetarse quienes efectúen transbordos de mercancía de comercio exterior de una aeronave a otra, cuando las mercancías no hubieran sido sometidas al despacho aduanero.

Artículo 14. el aspecto mas significativo de este dispositivo legal es el introducir en forma expresa en la legislación aduanera, una definición legal de "recinto fiscal y recinto fiscalizado."[6] si bien, anteriormente a la elaboración de los conceptos mencionados ya existía una idea clara idea de lo que debía entenderse por tales e, incluso, doctrinariamente existe un criterio uniforme al respecto, entre mas exhaustivamente la ley, trátese de la materia de que se trate, sea descriptiva de las instituciones y figuras jurídicas que tutela, se lograra una mayor seguridad para el gobernado. los elementos de los conceptos en estudio eran, fácilmente rescatables del contexto que los regulaba en la anterior ley; sin embargo, el hecho de que el legislador específicamente los retome y amalgame, desde cualquier punto de vista.

Por lo que a este artículo se refiere, vale la pena destacar que se limitan los requisitos para obtener una prorroga en la autorización para funcionar como recinto fiscalizado, siendo condición para el otorgamiento

---

[6].- Ley Aduanera. Editorial, Sista. 19a. Edicion Mexico D. F. 1996. Pag 3.

de la misma que el inmueble de que se trate colinde o se encuentre dentro de un recinto fiscal. se definen los conceptos recintos fiscales y fiscalizados, adoptando la tesis jurisprudencial del tribunal fiscal de la federación que hace una distinción subjetiva del concepto, atribuyendo naturaleza de recintos fiscales, en los casos en que sean operados por la propia autoridad y de recintos fiscalizados cuando sean particulares.

Artículo 15. introduce la figura jurídica de la concesión como medio para poder prestar servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías; anteriormente solo existía para tales efectos la posibilidad de lograr una autorización.

Fracción I no existen cambios de fondo, solo modificaciones de corte retórico.

Fracción II. solo cambia el texto la esencia de contenido es igual.

Fracción III. en términos generales los cambios son de naturaleza gramatical, sin embargo en cuanto a la transmisión de datos que debe posibilitar el titular del recinto fiscalizado con la secretaría de hacienda y crédito público, ya que no se especifica que su modalidad y forma se regulara mediante reglas de carácter general, razón por la cual estimo válido que se realice por medio del reglamento de la propia ley e incluso por cualquier disposición de corte aduanero.

Fracción IV se suprime el ultimo párrafo de la fracción 4 del artículo 8-a de la antigua ley aduanera precepto que es correlativo en contenido de esta disposición, fuera de ello, las modificaciones son de naturaleza gramatical.

Fracción V. se establece una excepción para recintos fiscalizados en aduanas de tráfico marítimo en cuyo caso el plazo para permitir el almacenamiento gratuito de mercancías de comercio exterior será de cinco días, desde luego en cuanto a mercancías de importación se refiere. se determina en la ley, en contraste con el anterior ordenamiento aduanero que lo establecía mediante reglas de carácter general, que tratándose de minerales de exportación, el plazo de almacenamiento gratuito en recinto fiscalizado será de 30 días.

Fracción VI. se agrega la potestad de solicitar la transferencia de mercancías de un almacén a otro al exportador.

Fracción VII. se concede capacidad a terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, así como aeropuertos internacionales, para prestar servicios de recinto fiscalizado. finalmente como novedad sancionadora de la autoridad aduanera se establece que por violación a los mandatos prescritos en las fracciones I, II, III y V de este artículo, en estricto respeto a la garantía de audiencia, se aplicará una suspensión, revocación,

cancelación de concesión o autorización otorgada según corresponda. cabe hacer mención que en la ley no se establecen los criterios para optar entre una y otra sanción en forma clara, ni se establece la duración real de la suspensión temporal aspectos de enorme relevancia.

Artículo 16. la variación se presenta en su segunda fracción, la cual establece que para obtener autorización, en calidad de particular, para realizar prestación de servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios relacionados, se deberá tener un capital social pagado mínimo de $ 600,000.00 (seiscientos mil pesos m.n.) moneda nacional cantidad cien por ciento mayor a la estipulada en la ley aduanera anterior que establecía un mínimo por la cantidad de $ 300,000.00 (trescientos mil pesos m.n.) en otro orden de ideas, en el penúltimo párrafo se incluye el impuesto al valor agregado trasladado como parte integrante de la cantidad que en carácter de contraprestación pagarán las personas que realicen operaciones de corte aduanero a quien preste servicios de procesamiento electrónico de datos y servicios vinculados. se considera que el pago que hacen los particulares a las empresas que prestan servicios de procesamiento electrónico de datos y que es acreditado contra el pago del derecho de tramite aduanero, incluye el impuesto al valor agregado.

Artículo 17. se suprime el termino uniformes y únicamente se aduce a " distintivos que los identifiquen[7]" es decir se realiza una modificación de esencia retórica y no jurídica. así mismo será el reglamento de la ley aduanera y no las reglas de carácter general expedidas por la secretaría de hacienda y crédito público, el ordenamiento jurídico que normara la forma en que se distinguirá e identificará al personal que realice actividades diversas en un recinto fiscal o fiscalizado. se elimina la obligación de utilizar uniformes a quienes presten servicios dentro de las aduanas y se obliga a utilizar gafetes o distintivos a quienes ingresen a los recintos fiscales o fiscalizados, la anterior disposición obligaba a quienes permanecían no a quienes ingresaran.

Artículo 18. solo se realizan cambios de carácter gramatical y de concordancia con la propia ley, es decir este artículo antes remitía a un precepto determinado, el cual al verse derogado, ahora es sustituido por el correspondiente suplente.

Artículo 19. esencialmente sin cambios solo modificaciones lingüísticas. los requisitos para el despacho a domicilio, pasan de ser materia de reglas de carácter general a ser materia de reglamento.

7.- Ley Aduanera. Ob. Cit. Pag. 7.

Artículo 20. se amplia el marco regulatorio de la ley a dos sujetos mas, empresas porteadoras y propietarios de medios de transporte, entes que se encuentran ahora obligados a cumplir los extremos regulatorios de este precepto.

Fracción I se constituye la obligación de que en caso determinado de la autoridad aduanera, el visitado deberá presentar los medios de transporte de que se trate el lugar designado para la realización de la propia inspección. se entiende que esta solicitud deberá constar en un citatorio y desde luego revestir todas las formalidades propias de un acto de autoridad.

Fracción II. modificaciones de naturaleza gramatical.

Fracción III. textualmente es igual al contenido del artículo 10 fracción III de la abrogada ley aduanera.

Fracción IV. esta fracción, en su primer párrafo, se mantiene sin cambio alguno, sin embargo, por lo que respecta al segundo párrafo, este corrresponde al texto del ultimo párrafo de la fracción VIII de la vieja ley aduanera, otorgándosele en esta nueva ley interdependencia y relevancia al constituir una fracción del propio precepto, lo cual desde cualquier punto de vista, obedece a la importancia de su contenido.

Fracción V. se establece que el documento que ampare el transporte de mercancía de comercio exterior debe señalar la calidad explosiva, inflamable, contaminante, radiactiva, o corrosiva según sea el caso, para que se coloque las marcas correspondientes. anteriormente aun cuando no existiese este señalamiento expreso, era obligación de los sujetos regulados realizar los citados señalamientos.

Fracción VI. su contenido se mantiene textualmente igual, a excepción de una adición contenida en el ultimo párrafo que establece la obligatoriedad de recabar, por parte de las personas que prestan servicios de mantenimiento y custodia de aeronaves que realicen el servicio de transporte aéreo internacional no regular, la documentación que pruebe que la aeronave de que se trate recibió la visita de inspección a que se refiere la fracción primera de este precepto, probanza que deberán conservar por el termino de cinco años. será obligación de los sujetos del comercio exterior relacionados con la transportación de las mercancías, no solo recibir la visita de inspección de las autoridades en los lugares en los que se encuentre la nave o aeronave, sino llevarlas a los lugares que la autoridad designe. el documento que compruebe la visita de inspección debe conservarlo la persona que se encuentre cerca de la aeronave, ya sea el vigilante, velador o el mecánico de la misma.

Artículo 21. en este precepto se termina con el obsoleto termino de correo, el cual es sustituido por el de servicio postal mexicano, acorde a la modernidad y a la realidad jurídica de la prestación de tal servicio. asimismo se cambian las atribuciones del sistema postal mexicano en materia aduanera.

Artículo 22. el primer párrafo solo padece una transformación gramatical el segundo párrafo sustituye el termino zona libre por franja o región fronteriza, por lo demás, el espíritu del precepto se mantiene invariable. reiterada es la reforma mediante la cual se adecua el termino de las zonas total o parcialmente desgravadas.

Artículo 23. al referirse a las mercancías que quedaran en depósito a efecto de destinarse a un régimen aduanero determinado. ahora se hace mención de recinto fiscalizado en forma expresa sustituyéndose la anterior leyenda que generalizaba diciendo " o en aquellos otros autorizados para ese fin "[8] en el segundo párrafo se amplia el marco de regulación de la ley, incluyéndose la salida del territorio nacional y no solo la entrada de mercancías explosivas, inflamables, corrosivas, contaminantes o radiactivas. asimismo, las mencionadas mercancías de comercio exterior,

---

8.- Ley Aduanera. Editorial Porrua.18a. Edicion. Mexico D.F. 1995. Pag. 20.

para el caso de que queden en depósito en recinto fiscal, serán puestas inmediatamente a disposición de la autoridad competente, por parte de la autoridad aduanera. en los casos en que las mercancías radiactivas o explosivas queden en depósito ante la aduana, en recintos operados por la propia autoridad aduanera (recinto fiscal), esta las entregará a la dependencia que deba controlar este tipo de mercancías, no así cuando queden depositadas en recintos fiscalizados, de los que se entiende que al aceptar el depósito reconocen la existencia de elementos técnicos para el adecuado almacenaje de dichas mercancías.

Artículo 24. este precepto no cambia en cuanto a su contenido, solo se modifica su lugar en la propia ley aduanera.

Artículo 26. para prestar el servicio de almacenamiento de mercancías en depósito se integra la figura jurídica de la concesión, acabándose con la exclusividad de la autorización como único instrumento legal para que un particular prestase el citado servicio.

La fracción I. a la V. el texto se mantiene sin variaciones.

Fracción VI. es de nueva creación y establece que las mercancías embargadas o que hayan pasado a ser propiedad del fisco federal deberán ser entregadas a su legal poseedor o propietario, según corresponda.

Fracción VII. se especifican los casos en que se entregarán las mercancías, ya que antes solo decía. " con autorización de la aduana"

Fracción VIII. es de reciente creación. y obliga a informar respecto de las que hayan causado abandono en favor del fisco federal, en términos de lo regulado por el reglamento de la propia ley.

En materia de obligaciones de los sujetos autorizados para prestar los servicios de manejo, almacenaje y custodia de mercancías, se adiciona la relativa a que solo procedan a la entrega de las mercancías por ellos almacenadas, previa la presentación del pedimento que ampare las mismas, en el que conste el cumplimiento de las obligaciones de pago, congruentes con el régimen a que van a destinarse.

Artículo 27. se mantiene sin cambios.

Artículo 28. el primer párrafo se mantiene sin modificaciones, sin embargo, el segundo omite hablar de extravíos de definitiva y únicamente habla de extravíos. el cuestionamiento aquí es definir: ¿existen extravíos provisionales y extravíos definitivos? desde mi punto de vista, el extravío no admite conceptos intermedios, empero, el legislador debió regular un termino determinado para declarar formalmente extraviada una mercancía y, anteriormente al cumplimiento de tal plazo, considerarla en proceso de búsqueda.

Por otra parte, el nuevo dispositivo legal es omiso en señalar a cargo de que órgano se realizará el pago del valor de la mercancía extraviada por parte del fisco federal, en el supuesto de que resulte responsable de la perdida, por cierto hipótesis no poco común.

Esta omisión, hace perder credibilidad a la autoridad fiscal y crea inseguridad jurídica para el contribuyente al enturbiar el destino de nuestras contribuciones, después de todo de alguna parte tendrá que tomarse el metálico para solventar el citado pago estatal y por cada aclaración especifica del destino del pago de nuestros tributos, simultáneamente vislumbramos una mejor administración fiscal. se elimina la posibilidad de que en el caso de mercancías extraviadas que se encuentren en depósito ante la aduana en recintos operados por la propia autoridad, el pago de las mismas se haga con el cargo al fondo para el otorgamiento de estímulos y recompensas. cuando se extravíen mercancías depositadas en recintos fiscalizados, estos deberán responder por el valor que tenían en el momento de su depósito, con la anterior disposición pudiera interpretarse que respondían del valor que tuvieran en el momento de la reclamación del pago.

Artículo 29. se mantiene sin cambios en general, a excepción del inciso b)de la fracción II, en que se reduce el plazo regulado de 15 a tres

días, tratándose de mercancías peligrosa, perecederas o animales vivos se precisa a partir de cuando se entiende que se encuentra a disposición del interesado una mercancía, siendo esto a partir del día siguiente a aquel en que notifica la resolución definitiva. en los supuestos de embargo o venta, el plazo de dos meses se computa a partir de que se notifique al interesado la resolución correspondiente, con anterioridad no se contenía esta precisión.

Artículo 30. su aportación novedosa es que determina que los cómputos de plazo que regula deberán empezar a contarse a partir del día siguiente en que se consuma el acto jurídico que da apertura al termino mismo, en la ley anterior únicamente se hacia referencia al acto jurídico que daba apertura al plazo de que tratase sin prevención ulterior.

Artículo 31. mi comentario es en el mismo sentido que el del articulo inmediatamente anterior.

Artículo 32. se agrega el correo certificado con acuse de recibo como instrumento de notificación al interesado en las mercancías que hayan causado abandono en favor del fisco federal, desde luego, con la intención de agilizar el procedimiento respectivo, con la correspondiente ventaja en favor de la autoridad fiscal.

Se sustituye el termino bienes por mercancías, desde cualquier perspectiva mas acorde a la aduanera.

Se agrega la facultad del fisco federal de disponer de las mercancías en términos del artículo 145 de la ley aduanera. hay una sustitución de conceptos que no varían realmente la esencia de los mandatos prescritos, es decir, se sustituye el termino "importarla" por "destinarla a cualquiera de los regímenes aduaneros"[9] se sustituye "mejoramiento de instalaciones" por "fondos constituidos para el mantenimiento" en estricto sentido los cambios son retóricos y no jurídicos.

Artículo 33. constituía el artículo 23 de la anterior ley. textualmente se mantiene igual, sin variación alguna.

Artículo 34. para el caso de que el recinto fiscal resulte inapropiado para la conservación de determinada mercancía, se reduce el plazo de 10 a tres días para que el fisco este en posibilidad de vender o donar los bienes en custodia.

Hago notar que en la anterior ley no cabría la donación en esta hipótesis, sin embargo, es a partir de esta reforma que se introduce la mencionada figura jurídica. así mismo, se limita el marco regulatorio de este precepto normativo y se suprime su aplicación a explosivos,

---

9.- Ley Aduanera. Ob. Cit. Pag. 11.

contaminantes, corrosivos y anteriores bienes formados en consideración por la ley.

Esto en atención a que como se expreso con antelación, existen artículos que en especial regulan el tratamiento a mercancías como las mencionadas. se establece, también como novedad, la obligación de la autoridad aduanera, en determinados casos, de indemnizar al particular interesado.

Artículo 35. se sustituye el termino de autoridad fiscal por el de autoridad aduanera. se regulan como sujetos con capacidad para realizar el despacho de mercancías, en forma adicional, propietarios, poseedores y tenedores. jurídicamente el significado de poseedor y tenedor es igual, en virtud de que ambos conceptos se refieren a sujetos de derecho que detentan el uso y goce de un bien determinado, viendo afectada en cuanto a una imposibilidad del ejercicio, la disposición del mismo. esta definición de despacho de mercancía se encontraba contenida en el artículo 5o. de la antigua ley aduanera.

Artículo 36. se establece en forma expresa en el texto legal que todo pedimento se presentará mediante la prestación de servicios de un apoderado o agente aduanal.

Se adiciona la documentación que deberá acompañarse al pedimento, para el caso de mercancías a granel en aduanas de tráfico marítimo, requiendose anexar un certificado de peso o volumen de la mercancía misma.

Artículo 37. regula la definición legal de lo que debe entenderse por pedimento consolidado. se eleva a rango de ley la facilidad administrativa que desde hace ya varios años se otorgo a la industria maquiladora de exportación, consistente en la posibilidad de importar mercancías con la sola presentación de la factura y elaborar un solo pedimento, ampliándola además a cualquier sujeto en el caso de exportaciones y para importaciones aunque para conocer la mecánica de operación de los consolidados será necesario esperar a conocer los términos en los que quedara regulada en el reglamento de la ley.

Artículo 38. el concepto es el mismo, haciéndose notar que se suplanta el termino disco óptico por el de medio magnético, siendo este ultimo mas amplio y acorde.

Artículo 39. este precepto normativo sufre ciertas alteraciones en cuanto a su estructura, al sustituirse al reglamento por el código fiscal de la federación como ordenamiento jurídico regulador de los requisitos que

debe cumplimentar la factura de mercancía que acredita la importación por parte de la persona distinta al propio importador.

Artículo 40. era el 26 de la anterior ley aduanera. se mantiene sin modificaciones.

Los artículos 41,42, se mantienen sin variaciones.

artículo 43. con referencia al procedimiento para el despacho aduanero de las mercancías se precisa que las mercancías deben presentarse, junto con el pedimento, ante el modulo de selección aleatoria.

Se dispone que la retención de las mercancías en los casos en los que no se hubiere exhibido la garantía por precios estimados, procederá hasta el momento en el que se exhiba dicha garantía, procediendo la autoridad a hacer entrega de las mercancías al momento de que se reciba el documento en el que conste siempre que no exista otra causa distinta para el embargo precautorio.

Artículo 44. las definiciones de reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento se mantienen, sin cambios.

Artículo 45. se regula la forma de realización del reconocimiento aduanero y segundo reconocimiento, para el caso de mercancías con características que las tornan peligrosas, respecto a la toma de muestras para la práctica de los mismos. sin embargo reconoce la nueva ley, la

imposibilidad práctica de tomar muestras de este tipo de mercancías, por lo que quedaran exceptuados de tal obligación los importadores que se encuentren inscritos en el registro correspondiente.

Artículo 46. expresamente se señala el valor probatorio que tendrá el acta circunstanciada que con motivo de alguna irregularidad, la autoridad aduanera levante, fundándolo en el artículo 46, fracción, I del código fiscal de la federación. por lo que se elimina la mención expresa de que el dictamen aduanero era obligatorio para todos los casos del segundo reconocimiento, por lo que ahora únicamente será obligatorio en los casos en los que se detecten irregularidades.

Artículo 47. la consulta que se formule ante la autoridad aduanera deberá encontrarse revestida de los requisitos a que se refiere el artículo 18 del código fiscal de la federación. se deberá anexar al pedimento respectivo, copia de la consulta formulada, para realizar el despacho de la mercancía de comercio exterior, objeto de la consulta misma.

Artículo 48. se crea el consejo de clasificación arancelaria, órgano integrado por peritos propuestos por entes relacionados con la materia aduanera. su función será dirimir controversias en materia de clasificación arancelaria, mediante la emisión de dictámenes técnicos.

Articulo 49 se mantiene sin cambios.

Articulo 50. se introduce un proceso simplificado para la importación de mercancías que efectúen pasajeros, regulado por el artículo 88 de esta misma ley. será el reglamento y no reglas de carácter general, el ordenamiento jurídico que establezca el valor de importaciones o exportaciones que no requieran la intervención de agentes o apoderados aduanales, era el artículo 28 de la anterior legislación. se determina el tope máximo que pueden importar, sin la necesidad de utilizar agente aduanal será determinado por el reglamento y no por las reglas de carácter general, como se disponía anteriormente.

CONTRIBUCIONES CUOTAS COMPENSATORIAS NO ARANCELARIAS AL COMERCIO EXTERIOR

Artículo 51. anteriormente se encontraba señalado como numero 35. se mantiene igual sin variaciones.

Artículo 52. en congruencia con la eliminación de las diversas disposiciones que contenía la ley anterior, respecto de bultos faltantes o sobrantes, desaparece la obligación que tenían los transportistas de pagar las contribuciones correspondientes a los mismos.

Artículo 53. se amplia el marco regulador y los sujetos responsables, considerándose responsables solidarios en materia de comercio exterior, adicionalmente a los regulados, a los almacenes generales de depósito o al titular del local destinado a exposiciones internacionales por mercancías no arribadas, faltantes o sobrantes.

Artículo 54. con un tinte de mayor claridad y especificación, de este precepto normativo se regula la responsabilidad y falta de la misma, en el ejercicio de una parte de las funciones del agente aduanal.

Artículo 55. se mantiene sin cambios.

Artículo 56. en la fracción primera inciso a) de este artículo se agrega como fecha de calculo la de amarre o atraque de la embarcación

que transporta mercancía de comercio exterior, cuando no se realice fondeo. así mismo, en la fracción VI, inciso b) se habla de embargo precautorio, en sustitución del anterior termino "aprensión de mercancías", concepto carente de cualquier significado legal.

Los artículo 57 y 58 se mantienen sin cambios.

Artículo 59. se adicionan las fracciones II, III, y IV, este precepto regula las obligaciones que, independientemente de las demás establecidas en ley, debe cumplir un importador.

Artículo 60. se mantiene sin cambios esenciales, a excepción del segundo párrafo donde se utilizan los términos de retención y embargo en sustitución de persecución y secuestro, siendo desde mi perspectiva, mas acordes los nuevos. evidentemente se mejora la retórica de este precepto normativo, jurídica y gramaticalmente, por lo demás se mantiene sin variación.

Artículo 61. se encontraba determinado como 46 en la anterior ley. en su fracción III se regula que ya no es la secretaría de hacienda y crédito publico a través de reglas de carácter general, sino el reglamento de esta ley. quien establecerá los requisitos, período y distancia máxima que podrán internarse dentro de la franja fronteriza, los vehículos que presten servicios internacionales de transporte. por otra parte la fracción VIII

realiza la misma sustitución de autoridades fiscales y ordenamientos jurídicos aplicables, además que ser termina con el concepto que anteriormente se establecía en favor de residentes de poblaciones fronterizas que, en circunstancias especiales, podían realizar importaciones exentas del pago de contribuciones de comercio exterior.

Finalmente es conveniente destacar que la modificación realizada al último párrafo de la fracción XV de este artículo, consistente en limitar las importaciones que de vehículos especiales o adaptados para discapacitados se realiza, me parece del todo ilegal e inconstitucional. se violan garantías fundamentales de personas que padecen una disfuncionalidad al regularse que solo podrán importar para su uso personal un vehículo cada cuatro años. ¿a que obedece este plazo? ¿cual es el perjuicio que se causa por desear una vida digna y lo mas normal posible?, en fin existen multitud de cuestionamientos que solo nos conducirán a confirmar que esta adición a la ley aduanera debe ser derogada.

Los artículos 62 y 63 no se modifican en forma alguna.

Artículo 64. en el último párrafo se regula como novedad la forma directa o indirecta de pago total que realiza el importador al vendedor, lo cual representa el precio pagado, a diferencia de la ley anterior que no hacia esta distinción en la forma de llevar a cabo el citado pago total.

Los artículo 65,66,67,68,69, y 70 no sufren modificaciones.

Artículo 71. en la fracción IV de este precepto normativo. se introduce como método para determinar la base gravable del impuesto general de importación, ante la imposibilidad de utilizar el valor de transacción o las mercancías importadas no deriven de una compraventa para la exportación con destino al territorio nacional, el valor reconstruido de las mercancías mismos, determinado en términos de lo regulado por el art. 77 de esta ley. se cambia el concepto de procedimiento a método, respecto de la mecánica de integración del valor en aduana, adicionando en la lista de los mismos el método de valor reconstruido, mismo que podrá utilizarse antes o después del método del precio unitario de venta, a elección del importador.

Los artículo 72, 73,74, 75, y 76 sin cambios.

Artículo 77. regula el procedimiento en virtud es posible determinar el valor reconstruido de una mercancía de importación, cuando así proceda hacerlo. este es el resultado de la suma del valor de los materiales y todo concepto necesario para producirla, adicionado a una cantidad global por concepto de beneficios y gastos generales, mas gastos de transporte, seguro, manejo, carga, descarga, etc.

Artículo 78. sin variaciones.

Artículo 79. amplia el marco de regulación de factura de cualquier documento comercial, como título donde deberá constar el valor mercantil de las mercancías de que se trate en el lugar de venta, para efectos de determinar la base graciable del impuesto general de exportación. o sea que en congruencia con lo anotado respecto del actual artículo 36, se reconoce como se había hecho ya "mediante reglas de carácter general,"[10] que en caso de las exportaciones, estas pueden ampararse con cualquier documento comercial en el que se exprese el valor de las mercancías.

Artículo 80. se suprimir el texto que establecía que los impuestos adicionales a los de comercio exterior se desvían calcular sobre el monto de estos últimos. en realidad, esta especificación nunca ha sido necesaria, toda vez que cualquier contribución que no tenga la calidad de ser de comercio exterior, su vez posee reglas propias para su determinación y calculo.

Artículo 81. se sustituye el termino "impuestos de comercio exterior" por el de "contribuciones al comercio exterior" desde luego, de mayor propiedad en amplitud y corrección jurídica. el contenido legal de este precepto normativo se mantiene invariable.

---

[10].-Ley Aduanera. Ob. Cit. Pag. 33.

Artículo 82. se sustituye la titularidad de la facultad que detentaba la autoridad aduanera para determinar contribuciones relativas a importaciones y exportaciones y, en su caso, cuotas compensatorias, cuando se realicen por vía postal. ahora es el servicio postal mexicano, por conducto de agente o apoderado aduanal, la entidad facultada en las mencionadas hipótesis. paralelamente, con esta reforma, se introduce una especificación con respecto a como se determinará el valor de la mercancía para efectos de importación o exportación por vía postal, pudiendo ser de tres formas:

a)valor consignado en la factura comercial correspondiente.

b)valor declarado, bajo protesta de decir verdad, por el importador o remitente, y

c)valor resultante de la verificación y valuación que haga un agente o apoderado aduanal.

Artículo 83. su contenido se encontraba regulado por el segundo párrafo del artículo 60 de la ley abrogada. su contenido básico se mantiene sin cambios.

Artículo 84. textualmente se mantiene sin variaciones. era el artículo 60, ultimo párrafo, de la ley abrogada.

Artículo 85. se amplia el marco regulatorio de este precepto jurídico. ahora cualquier importador, sin necesidad de que sea también exportador, podrá pagar contribuciones causadas de comercio exterior y cuotas compensatorias, mediante depósitos que se efectúen en las cuentas de las autoridades aduaneras. se deroga la necesidad de presentar un aviso a la autoridad aduanera para el caso de que el contribuyente opte por pagar las contribuciones causadas en términos de este artículo. por otra parte, se agrega como requisito de pago mediante depósito, el conservar durante cinco años la proporción que representen de las importadas previamente en los términos de este precepto. las mermas y desperdicios que no pueden ser retornados, así como aquellos que son destinados al consumo en el mercado nacional.

Artículo 86. el impuesto al valor agregado y demás contribuciones que se causen con motivo de la importación, también podrán ser pagadas mediante depósito en cuentas aduaneras. anteriormente, esta alternativa era exclusiva de los impuestos al comercio exterior.

Artículo 87. se definen las obligaciones de las instituciones financieras autorizadas para operar cuentas aduaneras, las cuales consisten en las siguientes:

1. cada seis meses declarar el nombre y clave del registro federal de contribuyentes de los usuarios de las cuentas aduaneras, así como el monto de las operaciones realizadas.

2. transferir el importe de los títulos depositados, mas sus rendimientos a la cuenta de la tesorería de la federación.

Resulta evidente que mediante los anteriores rubros, la autoridad fiscal busca reforzar un sistema que impida la realización de prácticas evasoras del cumplimiento de obligaciones tributarias.

Artículo 88, se precisa que las importaciones efectuadas por pasajeros mediante procedimiento simplificado o sin utilizar agente o apoderado aduanal en los términos establecidos por el artículo 50 de la ley, no podrán considerarse como deducciones para efectos del calculo de la base del impuesto sobre la renta.

Artículo 89. concretiza el objeto de su regulación. especifica que una vez activado el mecanismo de selección aleatoria se podrá rectificar el pedimento por solo dos veces, cuando la modificación origine un saldo a favor y, un numero ilimitado de veces cuando existan contribuciones a pagar, siempre y cuando el citado mecanismo de selección no haya determinado la práctica de un reconocimiento aduanero o la autoridad fiscal haya ejercido sus facultades de comprobación. cuando no haya

contribuciones que pagar se podrá rectificar el pedimento hasta dos veces y no solo una como anteriormente se regulaba debiendo consistir la modificación en declarar o rectificar números de serie de maquinaria, debiéndose realizar dentro de los 15 días siguientes a que se realice el despacho tratándose de otras mercancías excepto vehículos. para el caso de importaciones temporales, dentro de los 10 días siguientes a que se realice el despacho; "empresas maquiladoras o con programas de exportación autorizados por la secretaría de comercio y fomento industrial, podrán rectificar datos del pedimento respectivo, consistentes en numero de piezas, y volumen en general, datos de cuantificación de las mercancías de comercio exterior."[11] tratándose de exportación de mercancía para su enajenación en el extranjero.

Artículo 90. el régimen aduanero de tránsito de mercancías se divide en dos especies; interno e internacional. desaparece el régimen de las marinas turísticas y de los campamentos de casas rodantes como formas autónomas, asimilándose al de importación temporal.

Los artículos 91 y 92 son textualmente igual.

11.- Diario Oficial de la Federacion Ob. Cit. Pag. 67.

Artículo 93. se agregan como requisitos para que proceda el cambio de régimen aduanero, el cumplimiento de obligaciones en materia de cuotas compensatorias y precios estimados exigibles para el nuevo régimen solicitado, en la fecha de cambio del propio régimen.

Artículo 94. regula la obligación de presentar un aviso que manifieste los desperdicios de mercancías que vayan a ser destruidas, si por accidente se destruyen mercancías sometidas a algún régimen temporal. el reglamento de esta ley, en su oportunidad, declarara los extremos del mencionado aviso. se elimina con motivo para no efectuar el retorno al extranjero de mercancías importadas temporalmente el daño de las mismas y en todo caso se sujeta a que la destrucción sea por accidente.

El artículo 95 se mantiene sin cambios.

Artículo 96. define el régimen de importación definitiva, textualmente igual que la ley aduanera abrogada.

Artículo 97. "el computo del plazo de tres meses para retornar sin el pago de impuestos mercancías importadas definitivamente,"[12] se iniciara a partir del momento en que las mercancías hayan sido despachadas. anteriormente se iniciaba a partir del momento en el que las mercancías

---

12.- Witker, Jorge. Derecho Tributario Aduanero. Editado por el Instituto de Investigaciuones Juridicas. Mexico. 1995. Pag. 76.

hubieran sido retiradas del depósito ante la aduana, condición que nunca llegaba a darse el caso de importaciones efectuadas en aduanas fronterizas, en tanto que por disposición del anterior artículo 15 no existe figura del depósito en este tipo de aduanas.

Artículo 98. este precepto jurídico regula la importación de mercancías a través del procedimiento de revisión de origen, el cual no sufre cambios, sino que se procede a adecuar la descripción del mismo a una corrección de corte gramatical y retórico.

Artículo 99. este artículo introduce en la ley aduanera el procedimiento para determinar, durante el, mes de enero, las contribuciones y cuotas compensatorias que se causen por importaciones efectuadas durante el ejercicio inmediato anterior, desde luego, mediante el proceso de revisión de origen. estas contribuciones deberán pagarse a mas tardar el día 17 del mes de febrero del año siguiente del ejercicio fiscal que se determina. la forma de determinar el monto de estas contribuciones se explica al contribuyente mediante la utilización de fórmulas alfanuméricas, las cuales considero son acertadamente introducidas en el derecho aduanero. coadyuvando a otorgar la mayor seguridad jurídica al gobernado y logrando que las disposiciones aduaneras sean mas claras en cuanto a su aplicación se refiere.

Artículo 100. regula el registro del despacho de mercancías de las empresas, órgano en que forzosamente deben inscribirse los importadores de mercancías de comercio exterior al amparo del procedimiento de revisión de origen. su operación ya no será materia de reglas de carácter general expedidas por la secretaría de hacienda y crédito público, sino objeto del reglamento de esta ley. la solicitud del importador interesado, podrá realizarse en cualquier fecha y no solo en el mes de diciembre de cada año, como anteriormente se venía realizando. en esencia, los extremos aquí regulados, salvo los aspectos antes mencionados, son objeto de cambios con motivo de esta reforma.

Artículo 101. se suprime como requisito para estar en aptitud de regularizar mercancías importándolas definitivamente, el que estas sean susceptibles de ser identificadas individualmente. se podrá regularizar cualquier mercancía, incluso aquellas que no sea posible identificar individualmente. "procede la regulación de mercancías introducidas ilegalmente al país,"[13] aun aquellas que no sean susceptibles de ser identificadas individualmente por contener números de serie, parte, marca, modelo, etc.

Artículo 102. queda textualmente igual.

---

[13].- Ibid. Pag. 232.

Artículo 103. para el caso de autorización de retorno a México de mercancía exportada en forma definitiva, la autoridad aduanera podrá prorrogar el plazo para formular la solicitud respectiva, siempre que exista causa debidamente justificada. el cuestionamiento con respecto a este artículo es definir que significa, desde un punto de vista jurídico, "causa justificada" mientras no exista un criterio definido al respecto, el contribuyente se encontrara en un ámbito de inseguridad jurídica.

Artículo 104. no se modifica.

Artículo 105. se realizan cambios en cuanto a definir que autoridades son competentes para conocer y aprobar a empresas y maquiladoras, programas de exportación especiales. es la secretaría de comercio y fomento industrial, la entidad que autorizará los citados programas y para el caso de empresas de comercio exterior, adicionalmente se deberán cumplir condiciones especiales que regule el reglamento de esta ley.

Artículo 106. el concepto de importación temporal se mantiene sin modificaciones; sin embargo, las mercancías de ser susceptibles de este régimen aduanero varían. asimismo, cabe hacer notar que el régimen aduanero que anteriormente regulaba al artículo 83, fracción V, de la ley aduanera, de las marinas turísticas y campamentos de casas rodantes, se

incluyen en el presente régimen en análisis, en virtud de su derogación específica en la ley aduanera como autónomo e independiente.

Fracción I. se amplia el marco de regulación de este precepto jurídico y se autoriza hasta por un mes la importación temporal de semirremolques, e incluyendo aquellos diseñados y usados para el transporte exclusivo de contenedores.

La fracción II, inciso a) se mantiene sin cambios.

Inciso b). se mantiene sin cambios.

Inciso c). se agrega como momento a partir del cual se inicia el computo del termino de seis meses, que como máximo durará la importación temporal, el de expedición de la constancia de exportación por parte de empresas cuyo objeto será exclusivamente la propia exportación de mercancías.

Inciso d). sin cambios.

Inciso e). este inciso es de reciente creación. se autoriza la importación temporal de vehículos, siempre y cuando la realicen los mexicanos residentes en el extranjero y de conformidad con las condiciones que mediante reglas de carácter general establezca la secretaría de hacienda y crédito público.

Fracción III. inciso a). se agrega la posibilidad de que con motivo de la celebración de un congreso internacional, también se pueda llevar a cabo una importación temporal, hasta por un año.

Incisos b). c). y d). sin cambios.

La fracción IV. por un plazo que dure su calidad migratoria, podrán realizar una importación temporal de vehículos o menaje de casa, en carácter adicional a las personas antes autorizadas, los transmigrantes e inmigrantes inversionistas. para el caso de vehículos se especifica que personas están en aptitud de conducirlo y bajo el cumplimiento de que requisitos.

Fracción V. se agrega la posibilidad de que en cumplimiento de los extremos que señale el reglamento de esta ley, pueda realizarse una importación temporal de una casa rodante hasta por 20 años(inciso d). en los tres últimos párrafos fundamentalmente, se sustituye la titularidad de la facultad de reglamentar casos especiales en lo que se refiere a las importaciones reguladas por las fracciones II y III del artículo inmediatamente anterior, siendo el ordenamiento legal aplicable el reglamento de esta ley y no reglas de carácter general emitidas por la secretaría de hacienda y crédito público.

Artículo 107. como novedad introduce la salvedad de presentación de pedimento y uso de los servicios de agente o apoderado aduanal, para el caso de que mediante tratado internacional se regule la exhibición de otro documento con la misma finalidad. esto anteriormente, en forma expresa, no se encontraba regulado en esta ley.

El artículo 108 sin cambios.

Artículo 109. la información que este precepto normativo obliga a presentar a empresas con programa de exportación autorizado por la secretaría de comercio y fomento industrial y empresas maquiladoras, ya no se debe hacerse forzosamente a través de agente o apoderado aduanal. será el reglamento de esta ley, y no reglas de carácter general determinadas por el fisco federal, quien defina aspectos específicos de lo ordenado en este artículo.

Artículo 110. este dispositivo legal correspondía al artículo 81 de la ley abrogada. establece dos opciones para el pago del impuesto general de importación, en el supuesto de pretender el cambio de régimen de importación temporal definitiva y solo aplicable a empresas maquiladoras o con programa de exportación autorizado por la secretaría de comercio y fomento industrial. no sufre cambios.

Artículo 111. sin modificaciones.

Artículo 112. se introducen en la ley aduanera dos supuestos en virtud de los cuales, jurídicamente, es factible considerar como retornada al extranjero mercancía importada temporalmente.

Artículo 113. sin cambios.

Artículo 114. para el caso de no retorno de mercancía exportada temporalmente, en el plazo concedido por la autoridad fiscal, se entenderá que la misma se convierte en definitiva, debiéndose pagar el impuesto general de exportación "a partir de la fecha de realización de la exportación temporal"[14] y no a partir del vencimiento del citado plazo. como se regulaba en el artículo 91 de la anterior ley aduanera. estimo que este precepto encarna una disposición inequitativa e injusta, susceptible de ser combatida mediante el medio de impugnación que corresponde en tales argumentos.

Artículo 115. en el concepto de lo que significa exportación temporal, solo se realizan cambios de corte retórico.

Artículo 116. fracción I. se incluye al semirremolque y aquellos diseñados y usados exclusivamente para el transporte de contenedores

---

[14].- Lozano Espinosa, Enrique. Politica Economica En Mexico. Editorial, de la Secretaria de Industria y Comercio. Segunda Edicion, Mexico 1981. Pag. 387.

como "mercancías susceptibles de ser exportadas temporalmente para retornar a México en el mismo estado, hasta por tres meses."[15]

Fracción II. inciso a) sin cambios. inciso b). sin cambios.

Se agregan los incisos c) y d) que se refieren a muestras y muestrarios para dar a conocer mercancías y enseres, utilería y equipo necesario para filmación cinematográfica, respectivamente.

fracción III. solo se agrega que para el caso de celebración de congresos internacionales, también podrá optarse por la realización de exportación temporal hasta por un año.

Fracción IV. sin cambios.

Los artículos 117. y 118. sin modificaciones.

Artículo 119. en términos generales la esencia del contenido jurídico de este artículo se conserva sin variaciones, a excepción de que en el párrafo segundo de la fracción II se establece que el incumplimiento de los requisitos para obtener la autorización para funcionar como almacén general de depósito, ya otorgada esta última, dará lugar a la suspensión temporal de la autorización y, en caso de reincidencia, la secretaría de hacienda y crédito público la cancelara definitivamente. como se aprecia, con esta nueva ley, la sanción se hace mas rígida por parte del legislador.

15.- Ley Aduanera Ob. Cit. Pag. 49.

en este caso, coincido con el criterio de reforzar el carácter coactivo del castigo en trato. por otra parte en el párrafo tercero de esta fracción II, se establece que al optar por el régimen de depósito fiscal, deberá cumplirse con las regulaciones y restricciones que le son propias y no como anteriormente se regulaba, en forma por demás inadecuada, con las aplicables a las importaciones definitivas. para concluir, en el antepenúltimo párrafo de esta fracción, se regula que deberá darse aviso a la secretaría de hacienda y crédito público al día siguiente de que venza el plazo de que se trate, en la hipótesis de que el titular del almacén general de depósito no reciba en el termino establecido la mercancía consignadas en el pedimento respectivo. asimismo, ante la omisión de la formulación del mencionado aviso, se entenderá que recibió las propias mercancías de conformidad.

Artículo 120. en la fracción IV se agrega a la empresa maquiladora como entidad que puede retirar del almacén que corresponda, mercancía en depósito fiscal, a efecto de importarla temporalmente, en el primer párrafo de esta fracción se establece adicionalmente como forma de retirar mercancía en depósito fiscal, para su importación o exportación, el pago de las contribuciones de comercio exterior causadas y su actualización en términos del artículo 17-A de código fiscal de la federación,

constrastantemente con la antigua ley aduanera, que no permitía esta forma de actualización de impuestos. los almacenes generales de depósito recibirán las contribuciones y cuotas compensatorias causadas por la importación o exportación definitiva de mercancías, bajo su custodia, debiendo enterarlas al fisco al día siguiente de su recepción.

Artículo 121. "se introduce como una forma del llamado duty free, la autorización temporal de locales destinados a la exposición internacional de mercancías."[16]

Artículo 122. para que un tercero pueda adquirir mercancías en depósito fiscal en un almacén general, ya no es necesaria la aprobación de la autoridad aduanera, bastara con la aquiescencia del propio almacén.

Artículo 123 sin cambios.

---

[16].- Prontuario de Actualizacion Fiscal. Ob. Cit. Pag. 178.

TRANSITO DE MERCANCÍAS

Artículo 124. sin modificaciones constituía el primer párrafo del artículo 102 de la abrogada ley aduanera.

Artículo 125. corresponde al texto del artículo 102 de la anterior ley aduanera y no es cambiado.

Artículo 126 sin modificaciones.

Artículo 127. se agrega al texto del segundo párrafo de la fracción III, la posibilidad de que tratándose de regulaciones y restricciones no arancelarias, cuyo cumplimiento se demuestre por medios electrónicos, no se requerirá que el agente o apoderado aduanal imprima firma electrónica. adicionalmente, a través de la fracción IV de este precepto normativo, "se establece que el pago de contribuciones y cuotas compensatorias deberá realizarse antes de activar el mecanismo de selección aleatoria en la aduana de despacho, es decir, antes de accionar el comúnmente llamado "semáforo fiscal.[17]"

Artículo 128. se adicionan las cuotas compensatorias a la disposición que determina la causacion definitiva de las contribuciones

---

[17].- Carbajal Contreras, Jose Maximo. Derecho Aduanero Editorial Porrua s.a. Cuarta Edicion. Mexico 1993. Pag. 390.

determinadas, para el caso de que las mercancías no arriben dentro de los plazos establecidos. el aviso que debe presentarse cuando por caso fortuito o fuerza mayor las mercancías no puedan arribar dentro de los plazos establecidos debe cumplir con los requisitos que al efecto establezca el reglamento, precisándose además, que la prorroga en que caso, no podrá exceder del plazo inicialmente establecido.

Artículo 129. especifica el alcance de la responsabilidad solidaria ante el fisco federal por parte del agente o apoderado aduanal y la empresa transportista. el agente o apoderado aduanal solo será responsable solidario cuando designe un transportista que no se encuentre inscrito en el registro de transportistas, mismo de nueva creación mediante este precepto normativo y sujeto a regularse en amplitud por el reglamento de esta ley, a efecto de determinar claramente su naturaleza jurídica, funciones y atribuciones, entre los rubros mas importantes. la empresa transportista, en todos los casos, será responsable solidaria. en este aspecto vale la pena destacar que en la práctica forense, quien realmente resulta responsable es el conductor de los transportes, en parte por que siempre se encuentra en el lugar de los hechos, donde la autoridad aduanera inicia el procedimiento administrativo correspondiente, aunado, desgraciadamente, a las condiciones de falta de educación y de capacidad económica de los

choferes que quedan sujetos a un proceso penal, en el cual son deplorablemente defendidos, de tal suerte que acaben pugnando condenas de privación de libertad considerables, cuando en ciertos casos nunca entenderán ni como se involucraron en la acción del delito aduanal de que se trate. con la confección de la presente ley debió establecerse el mecanismo jurídico en virtud del cual la autoridad fiscal pudiese hacer justicia y no solo aplicar aisladamente el contenido de una norma jurídica, es decir rescatar del olvido la situación mencionada que en múltiples ocasiones se presenta y concluye con la destrucción prácticamente total de la vida de una persona, condenándola penalmente en forma injusta, por su parte la sociedad trasportadora, dotada casi por definición de amplias posibilidades de corte pecuniario. se ve en la posibilidad de encontrar la forma de evadir su responsabilidad, tanto fiscal como penal. al sustentar esta opinión de ninguna forma se generaliza, empero se afirma la existencia, en la actualidad, de tal degeneración jurídica.

Finalmente por lo que el análisis relativo a este dispositivo legal corresponde, se suprime la obligatoriedad de registro en el padrón de empresas importadoras o exportadoras para la procebilidad de realización de tránsito interno.

Artículo 130. sin modificaciones.

Artículo 131. para que se efectúe el tránsito internacional introduce la fracción III de este artículo, la necesidad de que se lleve a cabo en aduanas autorizadas, lo cual es lógico, así como se efectúe por rutas fiscales que para tal efecto determine la secretaría de hacienda y crédito público. en la ley anterior, las regulaciones del tránsito interno eran aplicables al internacional, ahora se crean artículos específicos para este último régimen; en esencia son los mismos.

Artículo 132. se autoriza el arribo extemporáneo de mercancías por un plazo igual al máximo de traslado establecido.

Artículo 133. se modifica para hacerlo acorde con el artículo 129 de esta ley. a efecto de evitar repeticiones infructuosas, se reproduce en este espacio el comentario a tal precepto normativo.

Artículo 134. sin modificaciones.

Artículo 135. este precepto jurídico regula al régimen en estudio en este capítulo en forma exclusiva en esta ley. se determina en forma expresa la necesidad de contar con autorización aduanera para que en un recinto fiscalizado se pueda elaborar, transformar o reparar mercancía en el almacenada. asimismo, se deja establecido que , bajo ninguna hipótesis, mercancías destinadas a este régimen podrán retirarse del recinto fiscalizado, considerándose exportadas al momento de ser destinadas al

mismo, para todos los efectos legales a que haya lugar (desde luego me refiero a mercancías nacionales). en otro orden de ideas, el reciclaje ya no se considera como forma de causación de contribuciones al comercio exterior, para el caso de su aplicación a desperdicios no retornados al extranjero en este régimen. se establecen restricciones y regulaciones no arancelarias propias de este régimen. evitando que le sean aplicables al mismo las de importación definitiva.

FRANJA Y REGIÓN FRONTERIZA

Artículo 136. se introduce en forma clara y concreta el concepto de franja y región fronteriza, sustituyendo el último de los citados términos al de zona libre que anteriormente utilizaba la ley aduanera. este precepto jurídico anteriormente era el artículo 114.

Artículo 137. no se realizan cambios de redacción.

Artículo 138. define que se entiende por reexpedición de mercancías y los casos en que procede. se relaciona con el artículo 39 de esta ley.

Artículo 139. regula los requisitos para llevar a cabo la reexpedición de mercancías.

Artículo 140. se introduce como excepción el no aplicar en maniobras de consolidación o desconsolisación a las mercancías destinadas al interior del país, importadas a través de una franja o región fronteriza, deber de conservar intactos, recintos, sellos, gomas, marcas y demás mecanismos de control aduanero. "se entiende únicamente cajas y remolques"[18]. mas afortunada con mucho la redacción anterior, en tanto que no únicamente se utilizan cajas, y remolques, sino vehículos unitarios,

---

[18].- Ibid. Pag. 393.

como camionetas, tortons, etc. o bien deberá entenderse que en caso de estos últimos no existe tal obligación.

Artículo 141. sin modificaciones.

Artículo 142. sin cambios.

ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL Y DE LAS AUTORIDADES FISCALES

Artículo 143. *aun cuando expresamente no se establece en la antigua ley aduanera, ahora destacan algunas fracciones.*

Fracción I. *se agrega, atribución del poder ejecutivo federal en materia aduanera, el establecer o suprimir aduanas de tráfico aéreo, así como sus funciones y ubicación.*

Fracción II. *sin modificaciones.*

Fracción III. *se sustituyen los términos zonas libres y desarrollos portuarios por el de regiones fronterizas.*

Fracción IV. *sin cambios.*

Fracción V. *sin modificaciones.*

Fracción VI. *se agrega la potestad de la secretaría de hacienda y crédito público de autorizar y cancelar la aprobación concedida a un dictaminador aduanal.*

Fracción VII. *se otorga facultad al fisco federal de verificar, en caso de que se haya eximido del cumplimiento de una regulación o restricción no arancelaria a determinada mercancía, el destino al propósito para el que se otorgo la exención.*

Fracción VIII. sin modificaciones.

Fracción IX. se sustituyen términos concretos como aguas territoriales, zona económica exclusiva. por el de territorio nacional, es decir, un concepto lato sensu que implica cualquier especificación.

Las fracciones X, XI, XII, sin modificaciones.

Fracción XIII. para establecer precios estimados de mercancías que se importen, deberá agotarse una instancia de opinión que formule la secretaria de comercio y fomento industrial.

Las fracciones. XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, sin modificaciones.

Fracción XX. también es facultad del poder ejecutivo federal en materia aduanera establecer sellos con la finalidad de determinar el origen de las mercancías.

Fracción XXI. constituye facultad de la secretaria de hacienda y crédito publico otorgar, suspender, cancelar, y revocar autorizaciones de apoderados aduanales.

Las fracciones. XXII,XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVII, sin modificaciones.

Fracción XXVIII. esta parte del precepto jurídico es de nueva introducción en la ley aduanera. su contenido regula potestad del fisco

federal de suspender la libre circulación mercancías de comercio exterior, en cumplimiento a resoluciones emitidas por la autoridad administrativa o judicial, en el ámbito de propiedad intelectual.

Fracción XXIX. es atributo de la secretaría de hacienda y crédito público microfilmar, grabar en discos ópticos o cualquier otro medio autorizado, documentación que se le haya proporcionado en cumplimiento a mandatos prescritos por las leyes aplicables.

Artículo 145. en el último párrafo se habilita a entidades paraestatales, entidades federativas, y municipios, así como a los poderes legislativo, y judicial. para poder ser susceptibles de asignación por parte de la secretaría de hacienda y crédito público de mercancías que hayan pasado a ser propiedad de este último órgano.

Los artículo 146 y 147. sin modificaciones.

Artículo 148. este artículo, regula por vez primera en la ley aduanera, la práctica de la diligencia de retención que se llevará a cabo tratándose de mercancías de procedencia extranjera, "objeto de una resolución administrativa o judicial que suspenda su libre circulación, en

la práctica se levantara acta circunstanciada que deberá reunir los requisitos en este precepto normativo precisados."[19]

Artículo 149. establece los requisitos que debe revestir la resolución judicial o administrativa de que se trate, a efecto de que pueda procederse a la realización de la retención de mercancías a que se refiere el artículo 148 de la ley.

Artículo 150. regula la realización del procedimiento administrativo en materia aduanera, en la práctica conocido como pama.

Artículo 151. en la fracción IV. de este dispositivo legal se precisa que en caso de que resulten excedentes respecto a lo manifestado en el pedimento de la mercancía de comercio exterior de que se trate, se embargará precautoriamente la totalidad del excedente, quedando el resto del embarque en garantía del interés fiscal. solo procederá el embargo precautorio y no la garantía del interés fiscal, tratándose de empresas maquiladoras o con programa de exportación autorizado por la secretaría de comercio y fomento industrial.

Artículo 152. en el procedimiento sumario, mediante el cual los administradores de las aduanas pueden sancionar las infracciones,

---

[19].- El Fisco su Estrategia Empresarial. Ob. Cit. Pag. 78.

distintas de aquellas que den lugar a embargo precautorio, quedan excluidas las multas que no provengan directamente de una omisión de contribución o cuota compensatoria, quedando la ley omisa al respecto, aunque debe recordarse que el artículo 5, en su último párrafo dispone la superioridad del código fiscal de la federación .

Artículo 153. sin modificaciones.

Artículo 154. la sustitución del embargo precautorio, mediante el cambio de garantías, se realizará en términos de los regulado por el código fiscal de la federación, excepción hecha de los casos a que se refiere el artículo 178, fracción IV. penúltimo párrafo de la ley.

Artículos 155, se crea un procedimiento de especial aplicación para los casos de visitas domiciliarias, de características similares al pama. pero de aplicación específica para este tipo de ejercicio de facultades de comprobación.

Artículo 156. sin modificaciones.

Artículo 157. en el último párrafo se introduce como alternativa del particular, en caso de verse favorecido por resolución administrativa que ordene la devolución de bienes perecederos que le fueron embargados precautoriamente, el que pueda optar por pedir que se le entregue un bien

sustituto con valor similar. la secretaría de hacienda y crédito público deberá realizar la entrega.

Artículo 158. sin modificaciones.

AGENTES APODERADOS Y DICTAMINADORES ADUANALES

Artículo 159. *en materia de requisitos para obtener la patente de agentes aduanales y de manera particular el consistente en "el no parentesco con el administrador de la aduana, se dispone que tratándose de consanguinidad, únicamente será impedimento, en la línea colateral, hasta el cuarto grado."*[20]

se eliminan de este capítulo las menciones y regulaciones respecto de los agentes aduanales sustitutos, desapareciendo en ley lo que ya había acontecido en la práctica.

Artículo 160. *se elimina como requisito para operar el emplear el sistema electrónico, esta es en si una obligación del despacho mismo, cualquiera que sea el sujeto que lo promueva, tal y como lo dispone el artículo 38. se incrementa a 25% del total de los pedimentos tramitados, los que deben llevar la firma autógrafa del agente aduanal, así mismo se dispone que dicha firma debe plasmarse en el original y en la copia del transportista.*

---

[20].- Carbajal Contreras, Jose Maximo. Ob. Cit. Pag. 356.

La obligación de manifestar a la autoridad aduanera el domicilio de su oficina principal, se cambia por el domicilio para oír y recibir notificaciones en cada aduana en la que opere, inadecuada es, definitivamente la reforma en tanto origina que no exista legalmente el termino oficina principal, no obstante que el artículo 162 fracción VII, obliga a que los documentos que legalmente el agente aduanal tiene la obligación de conservar, lo haga precisamente en el domicilio en el que tenga su oficina principal, tendrá, en su caso que definirse en el reglamento o en cualquier otro cuerpo jurídico de fuerza bastante, este termino de lo contrario quedaría la palabra principal sujeta a una acepción semántica y en todo caso subjetiva.

Artículo 161. anteriormente era el artículo 144 de la ley aduanera sin variaciones.

Artículo 162. en lo referente a las obligaciones de los agentes aduanales, se advierten las siguientes modificaciones:

La obligación de efectuar el descargo electrónico en los casos en los que los permisos de importación o exportación se otorguen por este medio se hace extensiva a las demás regulaciones y restricciones no arancelarias, previendo la posibilidad de que en lo futuro, sean también para estas,

establecido el procedimiento de mecanismo electrónico para si otorgamiento.

La posibilidad de grabar los pedimentos y sus anexos en discos ópticos imborrables en correspondencia a la actual disposición contenida en el artículo 38, se cambia por la grabación de los medios magnéticos.

Se adiciona la obligación de conservar el documento que compruebe que el despacho de las mercancías le fue encargado, documento que en la práctica es conocido como "carta encomienda."

Se abandona la regulación de garantía por precios estimados en los casos de sobrevaloración.

En los casos de suspensión voluntaria de operaciones, deberá solicitarse la autorización correspondiente.

Artículo 163. se establece como derecho de los agentes aduanales el de suspender voluntariamente sus actividades, previa aprobación de la autoridad aduanera, no quedan mencionados en la ley, cuales son los requisitos o condiciones que determinarán el que la autoridad otorgue o niegue la autorización correspondiente.

Artículo 164. las causas de suspensión de la patente de agente aduanal, son esencialmente las mismas que en la ley anterior, apreciándose algunas diferencias entre las cuales se encuentran.

La anterior causa de suspensión que consistía en estar sujeto a un procedimiento penal por la supuesta comisión, de delito de carácter fiscal, quedaba subordinada a que existiera privación de la libertad, por lo que la suspensión duraría el tiempo de la privación de la libertad, con la nueva ley, bastara que se encuentre sujeto al procedimiento al procedimiento penal, aun no estando privado de la libertad y la suspensión durará hasta en tanto se encuentre ventilándose el proceso correspondiente, si la sentencia es absolutoria será restituido en el ejercicio de su patente y si es condenatoria, procederá la cancelación de patente en los términos de la fracción V del artículo siguiente.

Se elimina como causa de suspensión el no anexar al pedimento el documento en el que conste la garantía por precios estimados.

Se adiciona como causa de suspensión el hecho de que el agente aduanal sea declarado insolvente ante la ejecución de un crédito fiscal y podrá recobrar el ejercicio de su patente en el momento que pague el crédito fiscal correspondiente, esta circunstancia cuando se repita hasta por una tercera ocasión originara la cancelación definitiva de la patente del agente aduanal, en los términos previstos por la fracción VII del artículo 165.

Artículo 165. en cuanto a las causales de cancelación se aprecian las modificaciones siguientes.

Se aumentan los montos de las omisiones de impuestos, para considerar la existencia de causa de cancelación de patente de N$33,790.00 a $45,000,00.

La activación del mecanismo de selección aleatoria es definida como la de inicio de los tramites del despacho para considerar como causa de cancelación la omisión de permiso, cuando en este momento no se haya acreditado su obtención y en su caso el descargo en el sistema electrónico.

Se incluyen las cuotas compensatorias para la cuantificación del monto de la posible omisión en la declaración, para el caso de depósito fiscal importaciones temporales o de tránsito.

Artículo 166. se eliminan disposiciones que hacían alusión al fondo de garantía constituido por los agentes aduanales, en función de que este ya no existe.

Artículo 167. este artículo es de fundamental importancia, ya que describe las fases que integran el procedimiento administrativo de suspensión o cancelación de patente de un agente aduanal. su conocimiento es tema obligado del agente aduanero.

Artículo 168. con excepción del requisito de ser ciudadano mexicano por nacimiento, además de todos los aquellos para obtener la patente de agente aduanal son aplicables para la obtención de la autorización para apoderado aduanal. en los casos en los que la "ley permite que un apoderado efectúe el despacho por cuenta de personas distintas de su patrón, no serán aplicables, en adición, los requisitos de experiencia y título profesional."[21]

Artículo 169. se precisan, en artículo independiente los requisitos a que deben sujetarse los apoderados aduanales para operar, mismos que son, en esencia, los que se imponen a los agentes aduanales.

Artículo 170. en esta ley aduanera se autoriza la actuación del apoderado aduanal en aduanas distintas a las que esta adscrito o que el mandante pueda nombrar apoderados aduanales que actúen en dos o mas aduanas, siempre que medie autorización previa de la autoridad aduanera. en la anterior ley aduanera el apoderado aduanero solo podía promover ante una aduana determinada.

Se establece que los requisitos para que los apoderados aduanales obtengan autorización para operar aduanas distintas de la de su adscripción. serán fijados por el reglamento de la ley.

---

[21].- Ibid. Pag. 365.

Artículo 171. se amplia la facultad de solicitar la autorización de uno o varios apoderados aduanales a las siguientes personas:

Organismos públicos descentralizados y sus organismos subsidiados de carácter técnico, industrial, y comercial, siempre y cuando tengan la personalidad jurídica propia.

Empresas de servicios que tengan subsidiarias, cuando la primera sea accionista de la segunda con derecho a voto y posean una administración común.

Las empresas maquiladoras pertenecientes a una misma corporación en el extranjero y con un mismo representante legal.

Se lleva a disposición legal la necesidad de autorización para que en los casos de consolidadoras, entidades públicas y empresas estrechamente vinculadas puedan considerarse como una sola empresa, para efectos de la autorización y operación de los apoderados aduanales y puedan estos, en consecuencia, tramitar el despacho por cuenta de varias empresas.

Artículo 172. se crean figuras nuevas de apoderados aduanales autorizados para efectuar tramites aduaneros en nombre de personas distintas de su empleador, existía en la anterior ley la excepción de las empresas de mensajería, con esta se adicionan a los apoderados de almacenes generales de depósito a quienes se faculta a tramitar el régimen

de depósito fiscal y destinarlas a partir del mismo, a cualquier régimen; las asociaciones, cámaras y confederaciones de cámaras exclusivamente para tramitar el régimen de exportación de sus afiliados y al servicio postal mexicano siempre que se trate de importaciones o exportaciones por la vía postal.

Artículo 173. quedan homologados, virtualmente, los apoderados aduanales a los agentes aduanales, en los que se refiere a requisitos para operar, causas de suspensión y de cancelación de la autorización respectiva, medida que parece acertada en tanto que las funciones de ambos son esencialmente similares.

Llama fuertemente la atención la causa de cancelación prevista en la fracción VI de este artículo, que dispone como tal el hecho de que el apoderado aduanal cometa alguna de las infracciones previstas por el artículo 176 sin precisar a cual o cuales de los supuestos de infracción tipificados en el numeral, aludido; en tanto que la omisión de contribuciones y cuotas compensatorias queda contemplada de manera específica en la fracción I, del propio artículo, debió referirse la ley a las demás, entre las cuales se encuentra la omisión en el cumplimiento de regulaciones y restricciones no arancelarias, que para el caso de los agentes aduanales no constituye causa de cancelación.

Articulo 174. en la anterior ley aduanera no se precisaban los requisitos para fungir como dictaminados aduanero, estableciéndose aisladamente que debía obtenerse autorización de la secretaría de hacienda y crédito público.

Se plasman en la ley, los requisitos para obtener la autorización para desempeñarse como dictaminador aduanero, requisitos muy similares a los previstos para obtener la patente aduanal, llamando la atención que es impedimento para este efecto, el haber prestado sus servicios en la administración general de aduanas, sería cuestionable en un análisis jurídico la constitucionalidad de la medida, en tanto conculca derechos establecidos en la propia constitución.

Artículo 175. cuando el dictaminado aduanero es responsable de la comisión de una irregularidad en el dictamen que elaboren con motivo de un segundo reconocimiento, la sanción consistirá en el equivalente a 300 o 400% del valor de las contribuciones de comercio exterior. el texto en esta ley es mas claro, toda vez que anteriormente se especificaba que la sanción consistiría en cuatro tantos del monto de los impuestos omitidos, frase poco clara y nada jurídica. por otra parte, se introduce como novedad la cancelación a que se hará acreedor un dictaminador en el caso de que por

tres veces consecutivas se le haya castigado con motivo de la comisión de irregularidades en el dictamen respectivo.

INFRACCIONES Y SANCIONES

Artículo 176. *se aclara que es considerado supuesto de infracción el incumplimiento de normas oficiales mexicanas.*

"Desaparece como supuesto de infracción el caso de bultos faltantes o sobrantes en tráfico marítimo o aéreo."[22]

Artículo 177. *se eliminan como supuestos en materia de presunción de introducción o extracción ilegal de mercancías la de no acreditar la legal estancia de las mercancías embarcadas en tráfico de cabotaje, las mercancías bajo el régimen de tránsito que no arriben en los plazos autorizados y la omisión de declarar números de serie en exportación, salvo que se trate de retornos de activos fijos importados por cuenta aduanera. asimismo se adicionan como supuestos el caso de mercancías en tránsito internacional, cuando no se sujeten a la ruta fiscal establecida y el caso de mercancías destinadas a depósito fiscal, cuando no arriben a los almacenes dentro de los plazos autorizados.*

Artículo 178. *propicia la oportunidad para comentar que en todo el capítulo de infracciones y sanciones se observa en general una disminución de las multas establecidas, apreciándose que desaparecen,*

---

[22].- Wirker, Jorge. Ob. Cit. Pag. 390.

como tales las cantidades fijas y son, en la nueva ley, fijadas entre un máximo y un mínimo, en franca concordancia con el criterio jurisprudencia de la S.C.J.N. respecto de la inconstitucionalidad de las multas establecidas en cantidades fijas.

Se elimina la multa consistente en el doble del recargo establecido en el anterior articulo 30, en los casos en los que la omisión de contribuciones se derive de una operación aduanera en la que hubiese sido presentada consulta.

En lo que se refiere al incumplimiento de restricciones y regulaciones no arancelarias, la obligación de retornar al extranjero las mercancías en un plazo no mayor de 10 días desaparece y en su lugar se crea la posibilidad de que se cumpla con la obligación en un plazo no mayor de 30 días, de no ser así las mercancías pasaran a propiedad del fisco federal.

En los casos en los que exista la imposibilidad jurídica o material para que las mercancías que han pasado jurídicamente a propiedad del fisco federal, lo hagan prácticamente, el infractor deberá pagar a la S.H.C.P. el valor comercial de las mismas, disposición que en el mismo sentido se encontraba en la versión original de la anterior ley.

Yo observo con sorpresa, que se ratifica (lo que parecía un error en la anterior ley) la disposición de considerar cometida la infracción de transmisión indebida en el sistema electrónico o consignar información distinta en el código de barras, para el caso en el que se presente ante la mercancía sin el pedimento correspondiente cuando se hubieran pagado previamente las contribuciones, supuestos de infracción y sanción que no guardan correspondencia alguna.

Artículo 179. como novedad se establece que no se aplicarán sanciones por lo que corresponde a la adquisición o tenencia de mercancía para uso personal del sujeto, considerándose como tal:

1. alimentos y bebidas que consuma.

2. ropa que vista.

3. cosméticos, productos sanitarios y de aseo, lociones perfumes y medicamentos que utilice.

4. artículos domésticos para su casa habitación.

artículo 180 sin modificaciones.

artículo 181. únicamente se actualiza el monto de la multa por la comisión de la infracción a que se refiere el artículo 180 de la nueva ley.

Artículo 182. se adiciona como supuesto de infracción relacionada con el destino de las mercancías, cuando sean destinadas a una finalidad

distinta, mercancías en cuya importación fue otorgada una exención en el cumplimiento en materia de regulaciones y restricciones no arancelarias para este caso se impone una sanción equivalente entre 70 y el 100% del valor comercial de las mismas.

Para el caso de la infracción consistente en permitir a terceros el uso de vehículos en importación o internación temporal, se hace extensiva a cualquiera que sea la calidad migratoria del titular de la misma, con anterioridad solo se consideraba a turistas, trasmigrantes o mexicanos residentes en el extranjero.

Se adiciona la causal de infracción consistente en el retiro de mercancías de un recinto autorizado para operar bajo el régimen de transformación, elaboración o reparación en recinto fiscalizado, para destino distinto del extranjero, en este caso se deberá imponer al infractor una sanción cuantificada entre $ 20.000.00 y

$ 25.000.00, pasando, en su caso las mercancías a propiedad del fisco federal.

Artículo 183. para el retorno extemporáneo de vehículos consistentes en yates y veleros turísticos, se crea una penalidad atenuada, que consiste únicamente entre el 10 y el 15 % del impuesto que debió pagar, sin que para este caso pasen a propiedad del fisco federal.

Existe en la nueva ley, como en la anterior un vacío regulatorio, en tanto que solo contemplan como infracción, en el caso de exceso del plazo autorizado para el retorno de importaciones temporales, dos supuestos, el retorno espontáneo o el hecho de que la autoridad lo descubra, sin embargo puede suceder, como de hecho acontece, que es el propio titular de la importación quien notifica a la autoridad de la irregularidad, caso en el que en aplicación estricta de la ley no existe infracción alguna.

Artículo 184. el incumplimiento de la obligación de entregar la garantía en caso de precios estimados, se menciona específicamente como causa de infracción, precisión inadecuada que provoca problemas de interpretación, habida cuenta que con la anterior redacción de la fracción I del numeral comentado se entendía que en todos los casos el documento debía ser exigido por la ley, con la actual parece que esta condición únicamente le es aplicable a la garantía.

Se adiciona como supuesto de infracción, la omisión de datos en pedimentos y cualquier otro documento, siempre que con la misma se altere la información estadística, queda para la autoridad, todavía, el problema consistente en la falta de firma del pedimento, en cuyo caso no podrá considerarse nunca que dicha omisión altere la estadística y por lo tanto no será sancionable, no así en lo relativo al código de barras, cuya

ausencia de los pedimentos se prevé como causal típica de infracción, a la que se le impone una multa que oscila entre los $1,000.00 y 1,500.00.

El caso en el que las líneas aéreas no trasmitan o entreguen la lista de pasajeros queda previsto como tipo de infracción a la que se le establece una multa entre $50,000.00 y $75,000.00.

Artículo 185. actualiza el monto de las multas, aplicables a las infracciones relacionadas con la obligación de presentar documentación o realizar declaraciones a la autoridad aduanera. asimismo en forma similar al artículo 183, se fijan tazas para el calculo de la cantidad a pagar.

Artículo 186. en lo referente al control, seguridad y manejo de mercancías, se adicionan los siguientes supuestos de infracción:

No anotar en los bultos que contengan mercancías extranjeras que se envíen por la vía postal de una franja o región fronteriza al resto del país.

Permitir por un almacén general de depósito el retiro de las mercancías, sin el previo pago de las contribuciones correspondientes.

Los recintos fiscalizados autorizados para transformar mercancías cuándo no cuenten con el pedimento de retorno o exportación correspondiente.

Los pilotos que omitan presentar los aviones en donde la autoridad le indique que realizará la visita de inspección o cuando los mecánicos o vigilantes no cuenten con el documento que pruebe que ya fue realizada la visita de inspección.

Asimismo "desaparecen como causal de infracción el no justificar los faltantes o sobrantes de mercancías."[23]

Artículo 187. se establece el monto de las sanciones aplicables por la comisión de una infracción relativa al control, seguridad y manejo de mercancías de comercio exterior, actualizándose la forma de cálculo y cantidad de las mismas.

Artículo 188. establece las dos hipótesis en que se configura la realización de una infracción relacionada con la clave confidencial de identidad.

Artículo 189. se aumenta el monto de las multas aplicables al infractor responsable de una violación relacionada con la clave confidencial de identidad.

---

[23].- Prontuario de Actualizacion Fiscal. Ob.Cit. Pag. 129.

Artículo 190. dispone quien se considera que comete infracciones relacionadas con el uso indebido de gafetes de identificación en los recintos fiscales.

Artículo 191. se actualiza el monto de las multas a pagar por la comisión de las infracciones a que se refiere el artículo 190 de la ley.

Artículo 192. regula los casos en que procede la realización de una infracción relacionada con la seguridad o integridad de las instalaciones aduaneras.

Artículo 193. se elimina la infracción consistente en la obstacularización del despacho aduanero, por presentar ante el mecanismo de selección aleatoria mercancías sin el pedimento correspondiente, cuando se hubieran pagado previamente las contribuciones;"[24] sin una aparente relación, de conformidad con el último párrafo del artículo 178, en estos casos se considerará, inentendiblemente, que se trasmitió indebidamente información al sistema electrónico o que se plasmo información distinta en el código de barras a lo que le corresponderá una sanción entre el 10 y el 20% del valor en aduana de las mercancías.

Artículo 194. sin modificaciones.

---

[24].- Ibid. Pag. 145.

Artículo 195. se crea un tipo de infracción para el caso en el que las personas autorizadas para el manejo del almacenaje y custodia de las mercancías no paguen los aprovechamientos a los que se encuentran obligados por ley, aplicable también en aquellos casos en los que las personas autorizadas para recaudar contribuciones por cuenta del fisco federal no hagan los enteros correspondientes dentro de los plazos autorizados

Artículo 196. establece en que casos se considera cometida una sola infracción, cuando en diversos actos se introduzcan o extraigan de México mercancías, presentándolas desmontadas o en partes.

Artículo 197. en este precepto jurídico se determinan las reglas que se aplican para el caso de que dos o mas personas introduzcan al país o extraigan de él mercancías en forma ilegal.

Artículo 198. se definen las condiciones objetivas y subjetivas que la autoridad debe considerar como agravantes en la comisión de los ilícitos aduaneros, aspectos que, en todo caso, deban tomarse en cuenta por la autoridad para fijar el monto de las sanciones.

Artículo 199. las sanciones establecidas por esta ley serán susceptibles de disminución en los siguientes casos. en el 66% por omisión a consecuencia de una inexacta clasificación arancelaria y en 20% en el

caso de que la multa se pague dentro de los 45 días siguientes a la notificación, de la imposición de la misma al infractor esta última hipótesis no existía en la anterior ley aduanera.

Artículo 200. cuando el monto de una multa se relacione con el importe de las contribuciones omitidas o el valor en aduana de las mercancías, siendo imposible la determinación de los citados rubros, se aplicará, en sustitución, una multa de $ 15.000.00 a $20.000.00 pesos.

Artículo 201. establece la constitución del fondo para otorgamiento de estímulos y recompensas por productividad y cumplimiento del personal aduanero, institución por demás ilegal y ofensiva para el contribuyente.

Artículo 202. establece la constitución del fondo para el mantenimiento, reparación o ampliación de las instalaciones aduanales.

RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Artículo 203. se reconoce la existencia del criterio jurisprudencial de la S.C.J.N., en cuanto a la posibilidad que tienen los particulares de acudir directamente al juicio de nulidad, sin necesidad de agotar previamente el recurso de revocación; sin embargo, llama la atención la precisión que en el ultimo párrafo se hace en el sentido que contra las resoluciones finales dictadas en materia de suspensión y cancelación de patentes de agentes aduanales proceda dicho recurso, pareciendo que se pretende hacerlo obligatorio antes del juicio de nulidad, a mi juicio tal precisión fue para efectos de que no resultara idóneo al caso la interposición del recurso de revisión que establece la ley federal de procedimiento administrativo, por lo que en conclusión puede afirmarse que también para las resoluciones en materia de suspensión o cancelación de patente es optativa la interposición del recurso de revocación.

CONCLUSIONES

Primera. *Podemos decir que con la expedición de la primera ordenanza general de aduanas se dio el primer paso en materia de legislación aduanera, de lo que seria hasta nuestros días el nuevo código aduanero de 1996. se creo la primera tarifa de importación que constituyo una parte muy importante de la ordenanza de 1856, y se agrego una innovación con el objeto de reasumir todos aquellos diversos derechos que no se podían cobrar como eran el derecho de avería, el derecho de muelle, y otros en uno solo.*

Segunda. *Se tipifica por primera vez el delito de contrabando y ya en forma sistemática los juicios que decaerían formularse cuando se descubriera una infracción de contrabando o fraude. ya para 1885 se legislan nuevos puertos y aduanas fronterizas durante esta época se deja sentir en beneficio del país y el comercio la represión del contrabando con la creación de un cuerpo especial dedicado única y exclusivamente a la detección del contrabando que se hiciere en la internación y circulación de mercancías extranjeras. para 1887, se establece una política abierta en materia de importación, se estableció por primera vez, una política de*

participación de rendimientos de los derechos de importación a los municipios de los puertos o lugares en los que estuvieran establecidas las aduanas. se conceptúo, también en caso de avería de mercancías estableciéndose en esta situación, una rebaja en los derechos de importación, rebaja que estaría en proporción a su demérito.

El contrabando es definido, diciéndose que era el delito que se cometía importando o exportando mercancías sujetas al pago de derechos fiscales sin hacer ese pago y sin conocimiento ni intervención de los respectivos empleados públicos.

Tercera. En la ley de agentes aduanales de 1927, se tipifica al agente aduanal por primera vez en la que se dice, que todas las personas a quien el ejecutivo federal, por conducto de la dirección general de aduanas, autorizará mediante la patente respectiva, para ocuparse habitual y profesionalmente y siempre por cuenta ajena, de la gestión de operaciones aduaneras. ya para el año de 1951, se reconoce la personalidad para el despacho y la realización de toda clase de tramites aduanales, al destinatario en operaciones de importación al remitente; en las de exportación, a los consignatarios, a los agentes aduanales, a los capitanes de buques, a las empresas exprés y transportes aéreos y a las empresas de montaje.

La materia aduanera no se agota en la actividad de las aduanas, que esta actividad no consiste solo en cobrar impuestos y combatir el contrabando, sino que es mucho mas amplia, por que se extiende hasta aspectos económicos que incumben a varios órganos del estado y que interesan vivamente no solo a la propia organización estatal, sino a todos aquellos que de cualquier manera participan o se ven afectados por las transacciones del comercio internacional, cada vez mas intensas. la aduana es la institución fiscal encargada de regular y recaudar los impuestos, de las mercaderías que atraviesan las fronteras de un país por extensión el termino se asigna a los edificios y pabellones en que funciona este organismo gubernamental.

La creación de las aduanas reside en la necesidad de un determinado país de proteger la producción nacional, sea industrial, minera, o agrícola y evitarle la ruinosa competencia que implicaría una invasión del mercado por productos foráneos mas baratos y a veces de mejor calidad.

Cuarta. La función del agente aduanal no es la de un simple intermediario entre el importador o exportador y la aduana, sino la de un verdadero auxiliar, tanto del fisco como del particular, en la tramitación de la mercancía, tanto mas indispensable cuanto mas intenso sea el tráfico de

mercancías y mas complicada se torne la legislación los agentes aduanales, están considerados como funcionarios auxiliares del fisco.

La naturaleza jurídica de la función del agente aduanal es la de un contrato de mandato, con la amplitud que el mandante de al acto, aun cuando es también un principio común, que las leyes de aduanas señalen la amplitud de ese mandato.

La intervención de estos auxiliares en México es de mucha importancia, pues la dirección general de aduanas impone fuertes requisitos para extender la patente aduanal a quienes soliciten el ejercicio de este cargo, y en consecuencia los agentes aduanales tienen amplia preparación y suficiente experiencia.

Para la presentación de los exámenes de conocimiento y eficiencia para ser agente aduanal a que se refieren los artículos 159, y 162, de la ley se integrará un jurado con personas de reconocida capacidad profesional en la materia sujetándose en todo caso a un programa temático que previamente formule.

Quinta. Novedosa resulta, sin duda, la figura de la caducidad de la instancia que establece la ley para los procedimientos de suspensión, medida por la cual cuando transcurridos 3 meses sin que exista resolución expresa se deberá restituir al agente aduanal en el ejercicio de su patente.

en cuanto a los principios de los tráficos es que la mercancía deberá llegar exclusivamente por donde exista oficina aduanera autorizada, así como la inspección por la aduana antes de que puedan descargar su contenido procedente del extranjero o que reciban carga destinada a el, otra medida de control es la vigilancia del medio de transporte utilizado, para que este solo sirva a la función a la que se destino. y por último la carga y descarga de las mercancías no puede hacerse libremente, sino siguiendo estrictamente los procedimientos establecidos en la ley.

Sexta. En cuanto al abandono de las mercancías aun siendo un servicio público al almacenaje, después de que ha transcurrido el plazo que la propia aduana fija para el aforo, este no puede prestarse indefinidamente en virtud de que el constante flujo del tráfico internacional llegaría a congestionar las aduanas.

Se procuro adaptar el sistema fiscal al dinamismo de la economía; reducir la diversidad de los impuestos y actualizar el régimen de imposición indirecta, globalizar los ingresos y simplificar el cumplimiento de las obligaciones; sistematizar los estímulos fiscales y preparar el andamiaje jurídico para regir no solo en los tiempos pasados, sino también en los futuros previsibles, complejos y cambiantes. la modernización de la legislación aduanera se ha convertido en un propósito generalizado de los

países para hacer compatible sus respectivos regímenes de importación y así facilitar las operaciones de intercambio comercial. así un principio que, congruente con la política tributaria de confianza en el contribuyente, ha generado magníficos resultados en otras materias que recoge en la iniciativa, la determinación del impuesto por el mismo contribuyente. en la ley de 1982, se redujo el contenido normativo de los ordenamientos aduaneros al mínimo indispensable de acuerdo con el principio de legalidad para el adecuado funcionamiento de las instituciones. en esta ley se conceptuaron en forma consistente y sistemática las expresiones "recinto fiscal" y "recinto fiscalizado" "zonas y lugares de inspección y vigilancia permanente" "embargo y secuestro" en congruencia con su reglamento.

En la ley de 1982, se simplifica notablemente la estructura de los recursos administrativos haciendo la remisión a los previstos en el código fiscal de la federación y estos fueron la revocación, la oposición al procedimiento efectivo, la oposición de tercero, la reclamación de preferencia, la nulidad de notificaciones. en esta ley ya se hace factible poder señalar con precisión cual es el valor de la mercancía en la aduana, para tener una base firme y señalar los impuestos correspondientes a los efectos objeto del comercio. aquí se presentaron instituciones aduaneras de

reciente creación para la época y fueron las siguientes: la importación temporal de mercancías para transformación, elaboración, o reparación. el depósito industrial, y la importación para la reposición de existencias.

Al efecto se incorporan figuras tan novedosas como la determinación del impuesto por el mismo contribuyente, la valorización de las mercancías para establecer la base gravable, el depósito industrial, la reposición de existencias, el régimen de depósito fiscal y los desarrollos portuarios promovidos para fomentar la industria y estimular la producción nacional.

Séptima. una forma de control de las mercancías de comercio exterior es a través de los pedimentos aduanales, los que controlan la economía informal no es controlada por nada; así podemos ver que una de las causas del error de diciembre que dio origen a la devaluación se dio por los miles de millones de dólares que México uso de sus divisas para comprar mercancía de procedencia extranjera, prueba plena derivada de un hecho notorio es que en el sexenio pasado nacieron miles de mercados ambulantes o semifijos a lo largo y ancho de la república, llego el momento en que salió mas barato comprar un aparato eléctrico que mandar a repararlo.

Octavo. la nueva ley aduanera comienza sus cambios con mayor precisión en las definiciones entresacadas de los artículos 2o. y 5o-b en donde se refuerza la aplicación de reglas de carácter general " llamada miscelánea fiscal. a lo largo de la ley aduanera de 1996, podemos descubrir una mayor precisión en el lenguaje y en el desarrollo de los términos. aunque todavía se utilicen muletillas jurídicas para evitar dejar bien claro para el resto de las personas lo que intenta decir tal o cual artículo, dando pie a la interpretación de cada nuevo administrador.

Se elimina en su artículo 8o. la exención de sujetar a la ley las naves que se consideran en servicio oficial con lo que me pregunto ¿que deberá suceder en el futuro con el avión presidencial a su salida y reingreso del territorio nacional? ¿deberá aceptar la visita de inspección de las autoridades aduaneras y someter a las formalidades del despacho aduanal, semáforo fiscal incluido, a toda la comitiva y al señor presidente?.

Noveno. Por otra parte ya se definen a los recintos fiscal y fiscalizado. uno como aquellas instalaciones propiedad de gobierno federal donde se realizan las funciones de manejo, almacenaje y custodia de lo bienes de comercio exterior y análogamente. el fiscalizado a aquellas instalaciones autorizadas a particulares para ejercer dichas funciones. el

artículo 15 permite la concesión o autorización de recintos fiscales y fiscalizados, aun a operadores de concesionarios de aeropuertos internacionales y prestadores de servicios auxiliares, como la empresa "ASA". terminales ferroviarias de pasajeros y de carga, y establece un mecanismo claro y legal de suspensión y cancelación de la concesión por incumplimiento de los requisitos. se diferencian las figuras de concesión y autorización.

Décimo. en la nueva ley aduanera en su artículo 17, ya elimina a los agentes aduanales la obligación de dar a su personal uniformes distintivos para permanecer en la aduana; uniformes con los cuales fácilmente puede identificarse a todo el personal que interviene en el despacho no solo por su color y su diseño, sino por su enorme utilidad práctica en el mantenimiento de la seguridad. imaginarse que hasta los choferes de microbuses y taxis hoy están obligados a portar uniforme en la ciudad capital ¿por que no en un lugar en donde debe prevalecer la seguridad ante eventuales extravíos de mercancía y detrimento del interés fiscal.

Lo más loable de esta nueva ley es el poner orden en el enmarañado procedimiento de despacho de las piezas postales, mediante la intervención de agente o apoderado aduanal, pero como esto no es negocio, al servicio

postal mexicano ya le aprueban todos los apoderados aduanales que requieran, la ley debiera obligar a agentes aduanales a prestar un servicio social y encargarse de manera personal del despacho postal en la aduana de su adscripción, por lo menos tres meses cada año y de manera rotativa y gratuita. de forma tal que su patente no sea una concesión ociosa o graciosa hacia la sociedad civil, por ello en el correspondiente artículo 88 eliminan la determinación de los impuestos de comercio exterior a manos de los vistas aduanales.

La nueva ley permite que bienes como el equipaje de pasajeros en tránsito no sean destinados a un determinado régimen aduanero cuando todas las mercancías debieran estar destinadas a cualquiera de los regímenes que marca la ley. como lo establece la definición de despacho aduanero, de otra suerte dichos bienes entrarían a tierra de nadie. error si consideramos que en la anterior ley consideraba exentos del pago de los impuestos de comercio exterior a los equipajes de pasajeros en viajes internacionales. únicamente tiene obligación de presentar la declaración de aduanas correspondiente o en su caso la línea aérea hacerse responsable del transbordo de tal equipaje. de tal suerte me pregunto ¿por cuanto tiempo deberán permanecer en depósito ante la aduana antes de considerarse en abandono, en virtud de que se salen del esquema general y

no tiene un régimen aduanero definido. y se adiciona la obligación de presentar los reportes periódicos de bienes que han caído en abandono a favor del fisco federal a los particulares autorizados para recibir bienes en depósito ante la aduana.

En cuanto a los plazos de abandono de mercancías se agregan dos plazos 1 de seis meses, y conforme a la ley de la materia, en los casos en que se exporten o importen bienes por vía postal. 2. tres días para bienes perecederos o de fácil descomposición y de animales vivos. anteriormente tenían 15 días. y la notificación al contribuyente en materia de abandono es ahora también legalmente valida, vía correo certificado y con acuse de recibo.

Once. Con respecto al despacho de las mercancías, en esté apartado, los requisitos y datos que debe contener una factura debieran de ser normados por el reglamento y no mediante reglas; solo por seguridad jurídica hacia el contribuyente. dentro de estos requisitos esta, por ejemplo, el presentar o no factura por determinado valor equivalente hoy a 300 dólares estadounidenses.

Doce. Una práctica ya cotidiana la elevan a rango de ley. el pedimento consolidado. normatividad interna basada en el uso de un pedimento mensual para aquellas empresas exportadoras e importadoras

por otros medios de conducción como cables o tuberías en electricidad gas, gasolina, petróleo, etc.. es otra fonema de generar ahorros en la chamba y el esfuerzo para ganarse la plata ya que nunca a sido un verdadero ahorro para el contribuyente, pues los únicos beneficiados han sido unos cuanto, ya que los agentes aduanales cobran sus honorarios con base al valor de los bienes a importar o exportar y por despacho; despacho que en los últimos tiempos se ha traducido a un vehículo por pedimento, con lo que se evidencia que al efectuarse un PEDIMENTO CONSOLIDADO por mes no significa necesariamente un ahorro sustancial para la empresa, sea esta maquiladora o con un programa de pitex (importación temporal para producir artículos de exportación) ni en el control ni en los dineros ya que durante todo este mes deberá de llevar un registro para controlar sus operaciones y, finalmente, poder presentar dicho pedimento consolidado, con lo que la administración del tráfico internacional se torna mas pesado y solo para el contribuyente. el registro y dictamen contable de las operaciones de comercio exterior con el riesgo de no declarar en tal pedimento consolidado alguna operación dentro del período en que se presenta pudiendo ser sancionado por ello. a pesar de los pesares, el contar con pedimento por cada operación permite a las empresas de cualquier tamaño tener control sobre las mismas aunque con ello nos

signifique cerros de papel, el efectuar un pedimento por un gran volumen de operaciones solo convierte a un sistema electrónico de despacho en vulnerable, cuando lo que se ha pretendido, siempre, es incrementar su seguridad, imponiendo obligaciones como la entrega de información en discos ópticos imborrables, obligación que de paso se elimina en la ley.

Trece. La ley propone hoy la mayor definición de la figura jurídica del dictaminador aduanal. sin embargo, en su artículo 170, apunta hacia la restricción en la actuación de los apoderados aduanales por el cumplimiento de un sinnúmero de requisitos contenidos en el reglamento. se siguen haciendo las cosas con los pies, ya que una figura similar del apoderado aduanal en la legislación estadounidense no requiere mas trámite que la de ser reconocido como tal y no se le obliga a pasar por examen alguno como en nuestro país, pues para llenar una declaración fiscal sobre fracciones muy específicas y perfectamente definidas para una determinada empresa no se requiere ser erudito en la materia pues manejara de 30 a 40 fracciones arancelarias única y simplemente la experiencia que trabaja para dicha empresa y el manejo de los productos que importa le da con el tiempo. de ahí que se exija la relación laboral con los poderdantes.

Catorce. En cuanto a la responsabilidad solidaria en el pago de impuestos al comercio exterior, se incorporan a los almacenes generales de depósito y el titular del local destinados a exposiciones internacionales. y respecto a padrón de exportadores se establece la obligación de inscribirse a dicho padrón.

Marinas turísticas y campamentos de casas rodantes desaparecen como régimen aduanero para incorporarse al régimen de importación temporal. estos regímenes aduaneros tenían la excepción del uso de agente o apoderado aduanal para su despacho, con su inclusión al régimen temporal deberán ser cambiados a este régimen y despachados por agente aduanal, pagando sus respectivos honorarios, que por el valor de los yates y casas rodantes serán buenos ingresos en tiempos de crisis.

Así como los agentes, apoderado y dictaminadores aduanales, se da una serie de precisiones en los requisitos que se deben cubrir para obtener la patente de agente, apoderado, y dictaminador aduanal, requisitos para su operación y obligaciones. se incorpora la posibilidad de suspender voluntariamente sus funciones, previa autorización del agente aduanal.

Así también establece un procedimiento para efectuar la suspensión de funciones y cancelación de la patente al agente aduanal, garantizando el derecho de audiencia.

Quince. Y por último en lo referente a los procedimiento administrativos yo considero muy grave el caso de la eliminación de todos los medios de defensa que en la ley anterior se podía accesar, incluso la reposición la reposición del procedimiento hoy permiten, tan solo, el uso del recurso de revocación.

Tal y como se encuentra hoy en la ley, tiene sus ventajas y sus desventajas. por un lado convierte en optativo el uso del recurso de revocación antes de acudir al tribunal fiscal federal es decir, o promuevo el recurso o me voy directo a la sala superior del tribunal fiscal, lo que convierte al procedimiento en mas ágil y menos costoso ahorro en los tiempos para obtener una sentencia fina. por el otro, eliminan todas las posibilidades legales de recurrir cualquier fallo de autoridad y por cualquier medio legal contenido en el código fiscal, a pesar de que en materia de recursos administrativos este también ya los fusiona.

Total que la nueva ley aduanera esta cubierta con un sinnúmero de criterios poco funcionales y con el único objetivo de simplificar o abatir costos únicamente para unos cuantos, aun en la defensa de una probable cancelación de patente de agentes aduanales la ley se reblandece. por otra parte la nueva ley aduanera desdeña todos los conceptos, definiciones y reglas previstas en tratados internacionales firmados por México en

materia de libre comercio y refuerza la aplicación de reglas de carácter general(mas comúnmente conocidas como miscelánea fiscal) aun en situaciones que debieran ser reguladas por el reglamento.

Hoy hablar de una nueva ley aduanera es tan solo un decir pues se ha recurrido a los ases de cada año, pues eso si, hoy con mayor sensacionalismo; la inclusión de la miscelánea fiscal en la ley y este proyecto aprobado de un plumazo por los diputados y luego por los senadores deja en mayor indefensión al contribuyente común y corriente y lo que es peor aun; a micro y pequeños empresarios. ambas cámaras (de diputados y senadores) no cuentan con un asesor experto en materia de comercio exterior por lo que han hecho lo de siempre, consultar o llamar a comparecer al director general de aduanas para que explique y justifique y muy contentos todos aprueben.

Lo grave del caso es que nuestro comercio exterior es el que esta en juego y en menos de 10 años requeriremos de otra nueva ley aduanera que si se ajuste a las circunstancias del comercio. hoy los únicos ganadores serán unos cuantos finalmente a río revuelto..

BIBLIOGRAFÍA

BIELSA, RAFAEL. " CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN " segunda edición.
Ediciones Roque Depalma. Buenos Aires, Argentina 1955.

CABRERA, GILBERTO R. DR. " FUNDAMENTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL"
Editorial Universitaria. Universidad de puerto rico. 1969.

CARBAJAL, CONTRERAS, JOSÉ MÁXIMO. " DERECHO ADUANERO " Editorial porrúa s, a, cuarta Edición, México 1993.

ENRIQUE LOERA JORGE. " MANUAL DE INTRODUCCIÓN A LA LEGISLACIÓN ADUANAL" Editado por el instituto mexicano de estudios fiscales, S. C. México. 1962.

FERNÁNDEZ LALANNE PEDRO. " DERECHO ADUANERO " RÉGIMEN PENAL. RÉGIMEN PROCESAL. Ediciones De palma Buenos aires, argentina 1966.

FERRO CARLOS A. Y DI FIORI JOSÉ J. L." LEGISLACIÓN ADUANERA Y RÉGIMEN PROCESAL " Enciclopedia Omeba, Ediciones Buenos Aires, Argentina 1966.

GONZÁLEZ D. ARIOSTO. "TRATADO SOBRE DERECHO ADUANERO URUGUAYO" Edición de la Biblioteca de publicaciones oficiales de la facultad de derecho y ciencias sociales de la Universidad de la república. Montevideo, Uruguay 1962.

CHAVEZ OROZCO, LUIS. "EL CONTRABANDO Y EL COMERCIO EXTERIOR DE LA NUEVA ESPAÑA" Publicación del banco nacional de comercio exterior, S. A, México, 1967.

LOMELI CERESO, MARGARITA. "DERECHO FISCAL REPRESIVO" Editorial Porrúa, S. A. México, 1979.

MALPICA DE LA MADRID, JOSÉ LUIS. "QUE ES EL GATT" Editorial grijalvo, S. A. MÉXICO, 1979.

OVILLA MANDUJANO, MANUEL "DERECHO ADUANERO "Editado por la Escuela Nacional de Capacitación Aduanera. Segunda Edición. México, 1978.

POLO BERNAL, EFRAÍN. "TRATADO SOBRE DERECHO ADUANERO CÓDIGO ADUANERO" Fondo Editorial Coparmex. México, 1978.

WITKER, JORGE " DERECHO TRIBUTARIO ADUANERO" Editorial instituto de investigaciones jurídicas. México 1995,

BASALDUA XAVIER, RICARDO. "INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADUANERO" Editorial abeledo perrot. Buenos aires Argentina, 1988.

RAMÓN RAMÍREZ, GÓMEZ. "TENDENCIAS DE LA ECONOMÍA MEXICANA" Editorial, INSTITUTO MEXICANO EJECUTIVO DE FINANZAS. A. C. Segunda edición. México 1984.

LOZANO ESPINOZA, ENRIQUE. "POLÍTICA ECONÓMICA EN MÉXICO" Editorial de la Secretaria de Industria y Comercio. Segunda Edición México 1981.

YAÑES FRANCO, CARLOS. "COMENTARIOS SOBRE LA LEGISLACIÓN ADUANERA DE 1982" Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1983.

MIGUEL ÁNGEL, RIVERARIOS. "CRISIS Y REORGANIZACIÓN DE MÉXICO" Editorial Era. Cuarta Edición. 1992.

MEMORIA . " SECRETARIA DE HACIENDA 1887 A 1888 ". Imprenta del Gobierno Federal . México.

MANUEL PAYNO. " SECRETARIA DE HACIENDA " Imprenta Ignacio Cumplido. México 1856.

HEMEROGRAFÍA

Revista. ***IFIGENIA M, NAVARRETE. "LOS PROBLEMAS NACIONALES" EDITORIAL, Esfinge. México D.F. 1971.***

Revista. ***FEDERACIÓN DE COLEGIOS PROFESIONISTAS "CONTADURÍA PUBLICA" Editorial instituto mexicano de contadores públicos. México, D. F. 1992.***

Revista. ***CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES Y ADMINISTRATIVOS "EL FISCO SU ESTRATEGIA EMPRESARIAL" Editorial, centro de estudios fiscales y administrativos México, D F, 1993.***

Revista. ***CÁMARA NACIONAL DE COMERCIO DE LA CIUDAD DE MÉXICO" COMERCIO" MÉXICO D, F, 1994.***

Revista. ***GRUPO GASCA "BITÁCORA" Editorial ecasa, Mayo México 1994.***

Revista. GRUPO GASCA "PRONTUARIO DE ACTUALIZACIÓN FISCAL" SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN CONTABLE Y ADMINISTRATIVO. Editorial, Sicco. México 1995.

Revista. " Guía de Hacienda de la República Mexicana " México, 1856. Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

Boletín de Información . Secretaria de hacienda y crédito Publico. México.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial ALCO. 2a. Edición, 1996.

Código Fiscal de la Federación. Editorial, OFFSET. S. A. de C.V. Octava reimpresión. 1996.

Ley Aduanera de 1982. Editorial Porrúa. 18a. Edición México D.F. 1995.

Reglamento de la Ley Aduanera. Editorial . Sista 8. Edición. México D. F. 1996.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Editorial, Porrúa. México D. F. 1995.

Ley aduanera Editorial Sista. 19a. Edición. México D. F. 1996.

Reglamentos de Permisos de Importación y Exportación de Mercancías Sujetas a Restricción. Ediciones fiscales ISEF. Editorial, OFFSET.

Diario Oficial de la Federación. Julio de 1979.

Diario Oficial de la Federación. Abril de 1995.

Diario Oficial. 1 de Septiembre de 1935.

Colección de leyes de la Secretaria de Hacienda.